

PARA QUÉ SIRVE EL

# PODER LEGISLATIVO

Ricardo Espinoza Toledo  
Jeffrey Weldon  
*Coordinadores*



**CONOCER  
PARA DECIDIR**  
EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA

UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
METROPOLITANA  
Unidad Iztapalapa



Casa abierta al tiempo



Universidad  
de Colima

Miguel Ángel  
  
Porrúa

H. CÁMARA DE DIPUTADOS  
LX LEGISLATURA



**CONOCER PARA DECIDIR** se denomina la serie que en apoyo a la investigación académica en ciencias sociales, la Cámara de Diputados, LX Legislatura, ha acordado participar en coedición refrendando el histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por publicar obras trascendentes que impulsen y contribuyan a la adopción de las mejores decisiones en políticas públicas e institucionales para México, en su contexto internacional, a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

La H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, establece el acuerdo de coeditar con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales, así como con autores y asociaciones independientes, investigaciones académicas y expresiones culturales de interés nacional, que coadyuven a las tareas propias del legislador mexicano.

PARA QUÉ SIRVE EL

PODER  
LEGISLATIVO



CASA ABIERTA AL TIEMPO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

*Rector General*

Dr. José Lema Labadie

*Secretario General*

Mtro. Luis Javier Melgoza Valdivia



UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
METROPOLITANA  
Unidad Iztapalapa

*Rector de la Unidad*

Dr. Óscar Monroy Hermosillo

*Secretario de la Unidad*

M. en C. Roberto Eduardo Torres-Orozco Bermeo

*Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades*

Dr. Pedro Solís



Universidad  
de Colima

*Rector*

M. en C. Miguel Ángel Aguayo López

*Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*

M. en A.P. Christian Jorge Torres Ortiz Zermeño

PARA QUÉ SIRVE EL

# PODER LEGISLATIVO

Ricardo Espinoza Toledo  
Jeffrey Weldon  
*Coordinadores*



**CONOCER  
PARA DECIDIR**

EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA

UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
METROPOLITANA  
Unidad Iztapalapa *Casa abierta al tiempo*



Universidad  
de Colima

Miguel Ángel  
  
**Porrúa**

MÉXICO • 2007

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,  
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,  
participa en la coedición de esta obra al  
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición  
H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, septiembre del año 2007

© 2007  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD IZTAPALAPA

© 2007  
UNIVERSIDAD DE COLIMA

© 2007  
Por características tipográficas y de diseño editorial  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 978-970-701-990-4

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del  
contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autori-  
zación expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así  
previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por  
los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

# Introducción

Ricardo Espinoza Toledo  
Jeffrey Weldon

El Congreso es el órgano de representación nacional en el que están comprendidas las distintas sensibilidades políticas, como es característico de las democracias pluralistas. Políticamente diverso en su composición, el Poder Legislativo toma permanentemente decisiones relacionadas con los gobernantes y los gobernados. Con el arribo del pluralismo, las expectativas ciudadanas sobre el Congreso se han ampliado considerablemente. Las sociedades son más informadas y esperan mejores decisiones de sus legisladores; son socialmente desiguales y exigen más resultados; participan más en la vida política y no se conforman con discursos y promesas. Bajo ese impulso, los partidos políticos han experimentado transformaciones importantes y los procesos electorales son impredecibles, por competitivos.

Con esos cambios, los liderazgos en el Congreso y sus grupos parlamentarios han cobrado una renovada importancia; la disciplina partidista se modifica y hasta se altera; la difusión de la vida parlamentaria en los medios de comunicación le permite a los ciudadanos observar el comportamiento de sus representantes, y se espera de los legisladores respuestas a los grandes y pequeños problemas cotidianos.

Resultado de la decisión electoral de la ciudadanía, la integración del Congreso determina la orientación y las condiciones en que se desempeña ese órgano de representación política. Es así que el Poder Legislativo constituye el espacio en el que el diálogo y el acuerdo entre grupos parlamentarios es condición de su buen funcionamiento y de la posibilidad de establecer relaciones productivas con los otros poderes públicos.

El Poder Legislativo exige reflexiones y explicaciones nuevas por los cambios experimentados. Para contribuir a ese propósito, la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, A.C. (AMEP), con el apoyo de la UAM, la UNAM, la UIA, el ITAM, el ITESM y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados organizó su Primer Congreso los días 18 y 19 de octubre de 2006, en las instalaciones de la UNAM, Ciudad Universitaria, en México, Distrito Federal. De ese encuentro titulado *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?* deriva la presente publicación como un esfuerzo adicional por compilar diversos trabajos de especialistas en el estudio de la práctica y el proceso legislativo.

Este libro se compone de tres partes: *La representación en los parlamentos*: da cuenta de algunas variantes del fenómeno de la representación democrática que se presentan en las relaciones entre las instancias internas del Congreso, en las relaciones de los legisladores con sus electores y con los grupos de interés, la percepción de los ciudadanos respecto a sus representantes y algunas de las formas de participación ciudadana; *Sistemas de organización política y relación entre poderes*: trata los cambios mayores que han sufrido ambos temas en los últimos 10 años. En el primero hubo una reforma mayor de la Ley Orgánica del Congreso en 1999 y reformas regulares a los procedimientos legislativos informales en cada legislatura desde la LVII. Las relaciones Legislativo-Ejecutivo han sido completamente alteradas desde el fin del gobierno unificado en 1997. Sin mayorías en el Poder Legislativo para el partido del presidente, el Congreso ha producido más legislación, ha aprobado menos iniciativas del Ejecutivo y ha modificado la gran mayoría de los proyectos de ley recibidos del Presidente; y *Congreso federal y congresos locales*: aborda una vertiente complementaria sobre la utilidad del Poder Legislativo, sus interacciones, los actores que involucra, las demandas e intereses que representa y los fenómenos en que se inserta a partir del proceso de pluralización de la política, la productividad legislativa y el comportamiento de los distintos actores con presencia parlamentaria, tanto desde el ámbito federal como de la dinámica de algunos gobiernos locales.



## LA REPRESENTACIÓN EN LOS PARLAMENTOS

En "Las comisiones permanentes y los grupos parlamentarios en América Latina", Luisa Béjar muestra que, desde un punto de vista puramente formal, no existe un patrón general en el papel asignado a las comisiones permanentes ni a los grupos parlamentarios en el diseño institucional de las legislaturas latinoamericanas.

La autora argumenta que esa heterogeneidad de los diseños institucionales de América Latina no se registra sólo en el campo electoral, sino también en el parlamentario, ya que mientras el marco normativo de algunas legislaturas se orienta a delegar en los partidos las decisiones encomendadas a las unidades que lo conforman, en los casos ceñidos a una *lógica de partido* se alientan esquemas de delegación de corte muy diverso: es posible encontrar algunos casos donde el personalismo (el del legislador individual) se alienta en forma excesiva, otros en los que la centralización de las decisiones en los liderazgos partidarios no contempla límites y otros más en los que ambas tendencias encuentran cierto equilibrio.

Al revisar el acomodo institucional del sistema de comisiones de la Cámara Baja en nueve países latinoamericanos que cuentan con una legislatura bicameral (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay), el trabajo muestra la existencia de una diversidad de modalidades para delegar en las comisiones algunos compromisos importantes del Pleno en la hechura de la ley, reporta que existe escasa preocupación de algunos congresos para asegurar la especialización y la profesionalización como vía para garantizar que sus labores se realicen de manera responsable; descubre que las facultades depositadas por el marco normativo en los partidos con relación a la conformación y la conducción de las comisiones, en algunas experiencias, parecen involucrar muy poco al conjunto de sus legisladores, que su ejercicio se ve restringido a los encargados de dirigir a los grupos parlamentarios y que el impulso generado desde la ley para alentar la acción coordinada de los representantes adscritos a una misma fórmula es prácticamente inexistente en algunos casos estudiados.

Regina Jiménez-Ottalengo y Carmen Solórzano inician con el análisis de la democracia representativa, cuyo sustento es la atención de las expectativas y demandas de los ciudadanos, para explicar cómo son percibidos los legisladores. En "La representación social de los ciudadanos sobre los legisladores y su quehacer", en México, las autoras parten del supuesto según el cual los políticos requieren de las opiniones favorables del electorado sobre su desempeño para explicar y justificar las políticas adoptadas. Si los políticos poseen un conocimiento del "sentido común" de los ciudadanos, podrán actuar de mejor manera para resolver problemas colectivos y trabajar por el bien general.

Se acercan al estudio de las representaciones con el objetivo de conocer el capital social que han acumulado los legisladores en su quehacer. Con base en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, en las mediciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y en la Encuesta Mundial sobre Creencias y Valores realizada por Inglehart, las autoras indagan la forma en que los societarios perciben a sus legisladores. Al cruzar diversas variables, llegan a la conclusión de que las percepciones de los ciudadanos se encuentran en proceso de transformación; un principio de explicación: el papel del Congreso se está reconstruyendo gracias a los cambios en el sistema político. Para nuestras autoras, las condiciones jurídicas e institucionales pueden ser la punta de lanza que permita un mayor y mejor acercamiento entre representantes y representados.

Lorenzo Arrieta Ceniceros y Edgar R. González Castillo analizan cómo se resuelve la relación entre representatividad y grupos de interés en el proceso legislativo, en un escenario donde los partidos políticos carecen de mayorías absolutas en la Cámara de Diputados mexicana. "La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés" explica cómo se involucran distintos intereses en la toma de decisiones institucionales. Los autores argumentan que la diversidad de grupos de interés encuentra las condiciones para hacerse presente en el terreno parlamentario con el propósito de influir en las iniciativas de reforma, sea presionando o persuadiendo a los integrantes de las fracciones partidistas involucradas.

La investigación destaca las estrategias utilizadas por los grupos de interés para ser tomados en cuenta durante el proceso legislativo. Los autores sostienen que es diferente llegar a acuerdos, o hasta entablar relaciones, cuando los grupos utilizan la fuerza como mecanismo de presión que cuando optan por la persuasión. La disyuntiva es si los intereses particulares de las organizaciones acaban por imponerse o si los diputados son capaces de anteponer la perspectiva institucional y nacional.

Arrieta y González detectan que los grupos de interés que buscan influir en las deliberaciones parlamentarias son los sectores sindical, popular, empresarial y los movimientos sociales, incluidos los grupos de presión. Cada uno de ellos recurre a estrategias en función del uso de técnicas de presión o persuasión, lo que les sea más funcional de acuerdo con su propia estructura y objetivos. Pero si bien el nuevo escenario político exige que los representantes en el Congreso se vean obligados a consultar a los grupos de interés y a negociar con ellos sus demandas, es fundamental que estos grupos utilicen vías institucionales, sustentadas en procedimientos democráticos, para hacerse escuchar.

En "El SNTE y su influencia en el Poder Legislativo en el marco de la alternancia", Aldo Muñoz Armenta sostiene que la fuerza del SNTE en el ámbito legislativo es producto del uso que hacen los dirigentes de sus capacidades legales y de tipo corporativo para disponer de una red electoral de apoyo paralela a las estructuras partidistas en las que participan. De este modo, el SNTE posee una importante presencia política que le permite impulsar el triunfo de sus candidatos a diputados y senadores a través de diferentes partidos y defender eficazmente en el Congreso las posturas y propuestas que son el soporte de su fuerza organizativa.

Las funciones políticas y legislativas del SNTE se desarrollaron como corporación adherida al PRI, en el contexto del régimen autoritario, y desde entonces construyó una compleja red de alianzas y relaciones que se extiende entre las diversas autoridades educativas, que le permitió consolidar una pirámide burocrática dentro de la SEP para hacer valer sus intereses en el Congreso.

El proceso de democratización y la alternancia en la Presidencia de la República (en el año 2000) han sido exitosamente aprove-

chadas por este sindicato para mantener sus espacios de poder en el ámbito de las instituciones políticas y reforzar su influencia en el Poder Legislativo. Gracias a la red de alianzas del SNTE, la competencia electoral le ha abierto oportunidades adicionales para instrumentar estrategias que le permiten intercambiar apoyos tanto con el Ejecutivo como con diversos partidos políticos.

Vidal Romero advierte que la estructura de los sistemas presidenciales coloca tanto a los presidentes como a sus propios partidos políticos en una peculiar relación de dependencia y confrontación. El autor encuentra que la interdependencia del Presidente y su partido no conduce automáticamente a estos dos actores a colaborar el uno con el otro, al grado que algunos presidentes pueden lograr el apoyo de sus partidos mientras que otros fracasan.

En “¿Uno para todos y todos para uno? Una teoría sobre la relación del Presidente y su partido político”, Romero prueba la existencia del potencial conflicto y divergencia de intereses entre el Presidente y su partido y explica las circunstancias bajo las cuales el Presidente puede lograr el apoyo de la organización que lo condujo al poder. La relación del presidente Vicente Fox con el PAN ilustra su teoría. La colaboración Presidente-partido, en esencia, está en función de los recursos disponibles por el Presidente para compensar a su partido, de su habilidad para comprometerse creíblemente ante la organización política y del rendimiento electoral que el Ejecutivo espera del partido.

Valeria M. Loira aborda “La incorporación de mecanismos de control y participación ciudadana en el Reglamento del Senado argentino.” Las reformas analizadas generaron un cambio sustancial en la actividad legislativa, pues permitieron una mayor participación y ejercicio del control ciudadano; a su vez, la reducción del número de comisiones permanentes, la reestructuración de sus competencias y sus deliberaciones en forma pública y abierta a la comunidad, constituyen aportes invaluable a favor de la transparencia de la actividad legislativa, al tiempo que permiten a los ciudadanos participar con sus opiniones.

Con la reforma del 2003, el Senado argentino dio un paso más, ya que no sólo debe ser pública la sesión donde se otorgue el acuer-

do a un magistrado, sino que ese magistrado previamente debe someterse a un procedimiento de audiencia pública donde la ciudadanía puede participar formulando preguntas y haciendo saber sus objeciones al candidato propuesto. El procedimiento de audiencias públicas es un mecanismo de democratización del poder y de participación ciudadana en el poder público, ya que le permite a los particulares influir con sus argumentos antes de que se tome una decisión, mientras las autoridades públicas legitiman así sus decisiones.

### *SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y RELACIÓN ENTRE PODERES*

En "Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas", Mariana Llanos y Detlef Nolte analizan el papel de los parlamentos latinoamericanos en los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas. Los autores buscan demostrar que en la literatura científica existe cierto sesgo al analizarse solamente el papel de los parlamentos en el proceso legislativo, de ahí que se abogue por una ampliación de la perspectiva que incluya también la dimensión de control político, la cual consideran como más importante en legislaturas reactivas. Llanos y Nolte sostienen que desde esta perspectiva se incluye tanto el papel del parlamento en el proceso legislativo, controlando al gobierno y corrigiendo sus iniciativas legislativas, como el monitoreo de la ejecución de las leyes y de otras actividades del gobierno, aspecto del diseño institucional.

Los autores toman como punto de partida la caracterización de los parlamentos de la región como legislaturas reactivas, por considerar que ésta se ajusta a la realidad latinoamericana al reconocer que la iniciativa legislativa recae en general en el Presidente y que las reacciones de los parlamentos no sólo pueden variar, sino que el espectro de tal variación es bastante amplio. Para este estudio se utilizan comparativamente 18 casos latinoamericanos, de los cuales, nueve mantienen una estructura unicameral en sus parlamentos y nueve una bicameral.

Helena Varela Guinot, en su capítulo, "Un matrimonio mal avenido: el impacto de las malas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en la legitimidad democrática", analiza los riesgos existentes para la gobernabilidad democrática, en caso de continuar con la política del bloqueo entre los poderes Ejecutivo-Legislativo, a partir del periodo de gobierno foxista. Para ello se examina el impacto de la falta de acuerdos entre los partidos políticos, tanto en la legitimidad como en la eficacia del régimen político. Como objetivo se busca caracterizar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo cuando hay gobierno dividido, determinando los riesgos que existen para la gobernabilidad democrática cuando las relaciones entre ambos poderes se basan en los desencuentros más que en la búsqueda de consensos. Específicamente, se examina el impacto tanto en la legitimidad como en la eficacia del régimen político.

La autora argumenta que los datos empíricos demuestran que no hubo parálisis legislativa en los años de gobierno dividido, explicando que los partidos políticos presentan por separado iniciativas iguales o semejantes, de tal manera que se provoca una sobrecarga en el Poder Legislativo. Además, el Presidente ha reducido su papel como legislador.

Ricardo Espinoza Toledo y Mónica Miguel Cárdenas en el capítulo, "El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)", aportan una nueva metodología para clasificar la producción legislativa según la relevancia política de las leyes aprobadas. Los autores sostienen que debido a que los estudios en materia de trabajo parlamentario, particularmente en cuanto a las relaciones Ejecutivo-Legislativo, han sido suficientemente tratadas desde el ámbito cuantitativo, es necesario recurrir a la metodología cualitativa para explicar la relación entre el contenido de la producción legislativa y el papel del Congreso como órgano deliberante de los asuntos públicos.

La pregunta que guía esta investigación es si el incremento de las iniciativas aprobadas al Presidente corresponde con el aumento en la calidad de la legislación. Espinoza y Miguel analizan las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo durante las legislaturas LVII, LVIII y LIX. La importancia política de la ley y el nivel de con-

flicto que se genera en el proceso legislativo son criterios centrales, pues una iniciativa es políticamente importante cuando se somete a altos niveles de conflicto; es decir, aquellas materias donde los intereses del Presidente de la República y de los grupos parlamentarios están más opuestos, serán consideradas políticamente más importantes.

Los autores ajustan al caso mexicano un índice de importancia política de la legislación aplicado a Uruguay por un equipo encabezado por Jorge Lanzaro, y sostienen que la producción legislativa dista de concentrar los asuntos de mayor trascendencia para el país: en términos porcentuales, las iniciativas del Ejecutivo que se ubican como asuntos de menor y mediana importancia son los predominantes.

En "Perspectivas de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Argentina, a propósito de las disposiciones de carácter legislativo emitidas por el Presidente de la nación", María Paula Rennella evalúa las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el ordenamiento jurídico argentino. Examina las disposiciones de carácter legislativo que son emitidas por el Ejecutivo; por medio de éstas determina el ejercicio del control parlamentario. Asimismo, describe la utilización que se ha hecho de los "decretos de necesidad y urgencia" y "decretos delegados" y examina el efecto de los cambios introducidos en el marco jurídico de los decretos a través de la ley 26.122.

La autora argumenta que mientras continuaba el debate parlamentario sobre el alcance de los decretos, los presidentes continuaron haciendo uso de las facultades legislativas. Explora algunos aspectos tratados por la ley reglamentaria de las funciones de la Comisión Bicameral Permanente y encuentra que el legislador ha limitado el alcance del control parlamentario a la evaluación sobre la validez o invalidez del decreto en cuestión, dejando claramente excluida toda consideración sobre la oportunidad o conveniencia de su dictado.

Gustavo López Montiel, en "Construyendo equilibrios. El Poder Judicial frente al Congreso de México. El caso de la LIX Legislatura", explora el papel que juega la Suprema Corte de Justicia de

la Nación dentro del escenario político, así como la forma en que se reconstruye una relación diferente entre los poderes públicos, donde históricamente el Ejecutivo había predominado. De acuerdo con el autor, la Suprema Corte se constituye como un contrapeso una vez que se establece un contexto de democratización que mantiene, al mismo tiempo, muestras de polarización y fragmentación política.

López Montiel argumenta que el papel de la Suprema Corte se encuentra en un segundo nivel del sistema de pesos y contrapesos, y explica los factores que han coadyuvado a su consolidación como una institución con mayor capacidad de decisión entre los distintos niveles de poder. La reflexión del autor lo lleva a delimitar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene dos dispositivos fundamentales: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Un contexto en que el Ejecutivo perdió capacidades y el Legislativo reasumió las suyas, permitió a la Suprema Corte reasumir sus funciones e incrementar su espacio de poder.

En "Pluralidad democrática y reforma del Congreso mexicano", Cecilia Mora-Donatto argumenta que el Congreso federal requiere de una reforma integral, concentrándose en tres ámbitos: el procedimiento legislativo, las comisiones parlamentarias y las funciones de control y equilibrio del Congreso. Define la legitimidad funcional como la forma de hacer eficaz la labor del Poder Legislativo. Partiendo de esta definición, la autora sostiene que la primera tarea que debe atender el Congreso mexicano es la de reformar el marco jurídico normativo para generar una normatividad moderna, clara y precisa que privilegie el principio de legalidad y evite la discrecionalidad de los órganos internos de las cámaras.

La autora propone que se abandone la idea de procedimiento legislativo para hablar de una teoría de la legislación en la que se establezca un diseño institucional para crear racionalmente normas con rango de ley o de proceso legislativo y de diversos procedimientos que permitan que las leyes se concreten en actos de razón. Desde esta perspectiva, el objeto de estudio no sólo serán las leyes publicadas sino el análisis del tránsito de una decisión política hasta que se concretiza en norma con rango de ley. Propone que las comi-



siones parlamentarias sean dotadas de apoyos técnicos suficientes que permitan un mejor desarrollo de sus funciones. Finalmente, sobre el ámbito de las funciones de control y equilibrio del Congreso, la autora sostiene que se precisa de la construcción de espacios de colaboración entre poderes que generen acuerdos de Estado que trasciendan legislaturas y gobiernos.

En "Votos y preferencias en un gobierno dividido", Adrián Giménez-Welsh y Juan Manuel Rodríguez argumentan que en los sistemas parlamentarios los partidos políticos son más disciplinados que en los presidenciales y que el nivel de cohesión partidista determina la eficacia legislativa. Al examinar la producción legislativa del sistema político mexicano, los autores no se adhieren a la perspectiva teórica de que el presidencialismo es menos eficaz frente al parlamentarismo en términos legislativos; por el contrario, aluden a los estudios en que se demuestra que el presidencialismo no mina la unidad partidista. De esta forma, estudian la LIX Legislatura, mediante la observación del voto visible, para explicar el comportamiento legislativo. Aplican el modelo de Keith Krehbiel (2000) para mostrar los valores que surgen de las variables correspondientes a la preferencia o motivación del legislador y a la disciplina partidista.

Los autores sostienen que el proceso legislativo puede registrar dos modalidades: por un lado, la perspectiva tradicional, cuando impera la disciplina de partido y se subraya la plataforma del partido y las promesas de campaña. Por otro, si el comportamiento legislativo, observado en los votos visibles, evita movimientos de políticas hacia la izquierda o la derecha, se sortearán las fisuras partidistas en asuntos difíciles, a menos que las pugnas intrapartidistas sean de tal magnitud que los intereses o preferencias de los liderazgos ocasionen fracturas.

Tras una descripción meticulosa de resultados observados, Giménez-Welsh y Rodríguez concluyen que los motivos del comportamiento de los legisladores se deben a factores múltiples como la plataforma electoral de los partidos, el perfil de los legisladores, las modalidades de su postulación y de su elección al igual que a sus preferencias o motivaciones individuales.

## CONGRESO FEDERAL Y CONGRESOS LOCALES

Los primeros cuatro trabajos de este apartado, contienen investigaciones que van desde una propuesta teórico-metodológica, hasta el estudio concreto de casos en que se privilegia la elaboración de la ley, comprendidas las deficiencias derivadas de los vacíos legales que resultan de la aprobación de una legislación en concreto, y trabajos en que se alude a la revisión histórica para mostrar la evolución y los requerimientos actuales en la producción legislativa.

En "Cómo entender a las legislaturas: el análisis institucional y la política de intercambio", William B. Heller presenta una propuesta de corte teórico y metodológico que exalta la importancia de estudiar al Poder Legislativo por ser una institución democrática cuya relevancia sustancial se materializa en la formulación de las políticas públicas. Al avanzar una perspectiva alternativa basada en el análisis de las instituciones legislativas y en su entorno institucional, desarrolla análisis teóricos sustentados en fundamentos empíricos proporcionados por la realidad organizacional de las legislaturas y arribar, así, al análisis comparativo entre legislaturas que serían difíciles de comparar. El autor propone un estilo de análisis espacial que incorpora tanto el contexto institucional como los incentivos que propician el trabajo dentro de las instituciones y sus procesos.

Para Heller, las reglas afectan el comportamiento y determinan, en combinación con las preferencias de los que ejercen la autoridad, los resultados políticos; pero si los que ejercen la autoridad mantienen su influencia a través de un tiempo e inciden en la legislación de muchas políticas públicas, es posible que el enfocarse solamente en las políticas no sea suficiente. Por ello, esta perspectiva de estudio se dirige a la ubicación de preferencias, las cuales se privilegian solamente por su posición dentro de un sistema de reglas y procesos. Las preferencias de cada quien cuentan, pero también cuenta cómo y hasta qué grado las combinaciones de preferencias y poderes pueden llevar a las autoridades electas a sustituir la búsqueda de políticas públicas por encontrar y retener buenos compañeros. Lo más importante de la política es quién ejerce el poder, escribe Heller.

Erika Palma y Karla Valverde se preguntan si "¿Cumple el Congreso con las leyes que produce? El caso de la Ley General de Desarrollo Social en México". La atribución del Poder Legislativo, de crear marcos normativos que impulsen la formulación de políticas públicas, hace de suma importancia su papel en el diseño de esas disposiciones. Pero el proceso político del que son resultado las leyes, pueden hacerlas susceptibles de quedar con vacíos e inconsistencias que, entre otras cosas, las hacen poco viables cuando son puestas en funcionamiento.

A partir del estudio de la Ley General de Desarrollo Social, las autoras revisan tanto el proceso legislativo para su creación, como la puesta en marcha de sus disposiciones; muestran que esta ley presenta una serie de deficiencias, que pueden ser subsanadas si en reformas sucesivas se toma en cuenta un marco normativo para el desarrollo, la articulación interinstitucional, si se estructuran mecanismos adecuados para la evaluación y seguimiento de los propios programas sociales.

En su "Análisis y crítica al proceso legislativo para la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación: análisis en el marco de la LVIII Legislatura Federal", Enrique Gutiérrez explica las limitaciones del Poder Legislativo y del proceso parlamentario en su conjunto así como las prácticas incluyentes recientemente adoptadas. En la ruta de la LVIII Legislatura, observa que las nuevas condiciones políticas marcan un nuevo arreglo en el que los intereses y proyectos locales, regionales y estatales cobran mayor importancia en el ejercicio parlamentario mexicano. Esto traza un nuevo horizonte tanto para el sistema político mexicano como para el proceso y la discusión parlamentaria, que requieren de un verdadero marco democrático para construir nuevos equilibrios entre los actores políticos y los poderes federales.

Georgette José Valenzuela estudia la "Reelección en la Cámara de Diputados federal de 1916 a 1924". Al analizar la forma como se dio el proceso de reelección de los diputados federales, su relación con los partidos políticos nacionales y regionales y el impacto de su experiencia parlamentaria en el funcionamiento de la Cámara de Diputados federal durante el periodo de estudio, la autora explica

que los criterios para aprobar el triunfo de un diputado rebasaban el resultado de la votación, plantea la existencia de diferentes historias locales, el mosaico de fuerzas emergentes regionales, y la fragmentación del poder político prevaeciente en manos de los "señores regionales", caciques y caudillos, quienes en algunas ocasiones decidían la reelección de los diputados federales y, en otras, lograban acumular su propio poder vinculado a las cúpulas partidarias de ese entonces.

Los cuatro trabajos restantes de este apartado abordan algunos estudios sobre congresos locales. Estas investigaciones reflexionan sobre las dinámicas de comportamiento propias de cada entidad, ya sea desde el marco de gobiernos sin mayoría, gobiernos con mayoría o gobiernos en que las prácticas democratizadoras aún no se alcanzan ni consolidan en la relación de poderes.

Derivado de un esfuerzo compartido por Margarita Jiménez Badillo, Igor Vivero Ávila y Ernesto Hernández Norzagaray, "Componentes analíticos para el estudio de las élites parlamentarias en México" tiene por objeto caracterizar las élites del Poder Legislativo en Guerrero, Sinaloa y el estado de México, durante las legislaturas que comprenden el periodo 1997-2000.

En este trabajo se expone la composición de escaños en las legislaturas analizadas a fin de identificar el peso político de cada fuerza parlamentaria en las tres entidades objeto de estudio, se identifica el perfil sociopolítico de las élites parlamentarias que conformaron aquellas legislaturas y se aportan elementos para determinar la estructuración ideológica de los sistemas de partidos en las tres entidades analizadas. Entre otros hallazgos, la investigación muestra que las identidades, valores y opiniones de las élites legislativas locales, se desenvuelven en un ámbito de coherencia ideológica al no haber una polarización extrema en las posiciones de sus miembros, y cómo ello favorece una competencia centripeta, en la que cada partido busca el mayor rendimiento electoral.

"El Congreso en Colima: un espacio en disputa (1997-2000)", de Josué de la Vega Morales y Gerardo Hernández Chacón, muestra que las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en el estado de Colima, expresan las características tradicionales y las

contradicciones entre fuerzas políticas que no han sabido insertarse en el esquema democratizador de las instituciones. Los diversos actores relacionados con el Congreso mantienen los rasgos de un régimen político corporativo, lo que descarta la posibilidad de un funcionamiento autónomo por parte del Poder Legislativo. En la práctica, Ejecutivo y Congreso aparecen como arena de confrontación y lucha entre poderes.

Álvaro López Lara presenta un estudio comparado sobre las experiencias de gobierno sin mayoría en tres entidades de la federación mexicana: Morelos (2000-2006), Distrito Federal (2000-2003) y estado de México (2003-2006). En "Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México", el autor compara las pautas de la relación Ejecutivo-Legislativo, el desempeño de las legislaturas y la formación de coaliciones en entidades gobernadas por tres de los partidos más importantes del sistema político mexicano (PRI, PAN y PRD).

López Lara encuentra en las coaliciones el antídoto de la parálisis y el estancamiento debido a que, en los tres casos estudiados, la pluralidad y la ausencia de mayorías de un solo partido se superó con la construcción de coaliciones que incluyen a más de tres partidos. La formación de coaliciones es más probable si el contingente Legislativo del Ejecutivo integra una casi mayoría, si existe una baja fragmentación parlamentaria y la distancia ideológica entre los partidos es moderada; también interviene la flexibilidad de las agendas parlamentarias de los partidos y si estas organizaciones muestran niveles altos de cohesión legislativa: el desempeño de los gobiernos sin mayoría depende del mecanismo de la cooperación legislativa.

En "La IV Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el gobierno de la ciudad", Rosa María Mirón Lince muestra que en el Distrito Federal se presenta una paradoja: aunque el PRD obtuvo una votación muy alta en la ciudad (en 2006), esto no se tradujo en una relación armónica entre el nuevo jefe de Gobierno y el partido que lo postuló, el PRD, cuestión que ubica a ambos en una notable fragilidad con vistas a las próximas elecciones.

La decisiva presencia electoral del PRD en el Distrito Federal explica que la verdadera contienda se dé en los procesos internos

de selección de candidatos, pues quien gana las candidaturas gana las posiciones de poder, pero con la consecuencia negativa de que fortalece el fraccionalismo dentro del partido; la relación de la Asamblea Legislativa con el Gobierno del Distrito Federal depende de la correlación de fuerzas entre sus corrientes internas: el Legislativo puede serle totalmente leal, o por el contrario, constituirse como un contrapeso real. Más aún, Marcelo Ebrard conformó su equipo de gobierno en función de la representación de las distintas corrientes perredistas. El PRD sólo puede ser comprendido a partir de las relaciones, pugnas y equilibrios entre sus corrientes internas, pues son la base de la actuación tanto de la Asamblea como del gobierno en turno, explica la autora.

Como el lector puede apreciar, los estudios sobre el Poder Legislativo local demuestran ser una considerable veta de investigación mediante la cual se contrastan propuestas teóricas y se muestran las prácticas y relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo locales y de ellos con los poderes federales, con la sociedad civil y con grupos de presión. Los congresos locales también resultan ser un excelente campo para el estudio de las interacciones tanto individuales como grupales en los procesos de negociación o sobre los incentivos para la cooperación o el bloqueo político.

Por otra parte, en el uso efectivo de las facultades constitucionales, el Poder Legislativo, como tal, traduce las demandas de la ciudadanía en leyes, en asignación de recursos a las áreas consideradas prioritarias (mediante la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos fundamentalmente); hace contrapeso efectivo al Poder Ejecutivo; es el espacio para negociar con las distintas fuerzas políticas y grupos de presión las transformaciones promovidas y, en general, es el órgano plural de la representación, nacional o local, que atiende las demandas y expectativas de la sociedad. Pero no sólo eso, también es el espacio que permite hacer converger los intereses particulares con los nacionales, incentiva la participación activa del legislador en aras del bien colectivo y es escenario de negociación, acuerdos y disidencias. De ello trata este libro; eso y mucho más, que usted encontrará en las páginas siguientes, explica la relevancia del Poder Legislativo.

Finalmente, esta obra fue posible gracias a la confianza de muchos amigos y colegas de México, Sudamérica, Europa y Estados Unidos, así como al respaldo de distintas instituciones de educación superior, de la Cámara de Diputados mexicana, de la Asociación Mexicana de Estudios Semióticos y del Seminario Permanente sobre Estudios del Proceso de Construcción de la Representación Política en México y América Latina, de la AMEP, con sede en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Mención especial merece la maestra Guillermina Martínez Bermúdez por los apoyos brindados y, por supuesto, Olga Mónica Franco Calderón. A todas y todos, nuestro agradecimiento.

*PRIMERA PARTE*

*L*a representación  
en los parlamentos



# Las comisiones permanentes y los grupos parlamentarios en América Latina

Luisa Béjar Algazi

Los legisladores cumplen su compromiso de representar la ciudadanía bajo dos patrones (Cain, Ferejohn y Fiorina, 1987; Cox y McCubbins, 1993; Carey y Shugart, 1995; Haggard y McCubbins, 2004; Shugart, 2004; Carroll y Shugart, 2005). En uno, el arreglo institucional los alienta a labrarse una reputación personal como condición para el logro de sus propios fines. Su actuación en este aspecto sigue, por lo tanto, un trazado básicamente individual. En el otro, el estímulo es a realizar esa tarea mediante el fortalecimiento del partido para asegurar el progreso en su carrera política. Su comportamiento gira pues en torno a las metas colectivas de la organización.

El modelo adoptado en cada caso se traduce también en una diversa relación entre las comisiones legislativas y los grupos parlamentarios al asignar a cada uno de ellos un papel más o menos influyente en la elaboración de la ley. Mientras que en el primero las comisiones asumen la dirección de ese proceso apoyados en la especialización y la profesionalización de sus miembros, en el segundo los grupos parlamentarios y sus liderazgos se arrojan ese papel al encargarse de conducir las actividades delegadas a estos órganos por el pleno de la asamblea.

Una clasificación inicial de los trabajos realizados desde el neoinstitucionalismo permite en efecto distinguir entre aquellos en los que la legislatura es concebida como un cuerpo independiente y capaz de aislar la labor de sus órganos de influencias externas, y los que por principio afirman su completa sujeción a los partidos políticos, visión que las convierte en simples extensiones de su poder. A este respecto, conviene recordar la tipología elaborada por Nelson Pols-

by (1975) para diferenciar a aquellos órganos que cuentan con el poder de "transformar" las decisiones relativas a la hechura de la ley de las que sólo asisten a ese proceso en calidad de "arenas" llamadas sólo a discutir lo acordado en espacios alternos a los parlamentarios.

Señalar que en su paso por la legislatura este proceso apunta hacia uno u otro esquema en forma estricta e inflexible puede, sin embargo, resultar engañoso al omitir la tensión que muchas veces guarda la relación entre las comisiones y los grupos parlamentarios. En parte, quizás el problema de tales visiones deriva de tener como referente esencial el desempeño de legislaturas como el Congreso estadounidense o el Parlamento inglés, bien definidas en su perfil institucional. Sus propuestas, en consecuencia, describen de manera poco exacta la actuación de las comisiones y de los grupos parlamentarios en entornos políticos proclives a generar gobiernos sin mayoría, escasamente provistos para enfrentar los problemas generados por esta situación. En esas circunstancias, la ausencia de un poder capaz de direccionar los esfuerzos de los legisladores a fin de asegurar la existencia de una mayoría puede impulsar la actuación de las comisiones y colocarlas, aun cuando el diseño institucional apunte a fortalecer una lógica de partido, en situación de ampliar su margen de independencia frente a éstos. Esta apreciación es válida sobre todo si se acepta la aptitud natural de estos cuerpos para alentar la deliberación y la negociación (Elster, 1998; Carey, 2005). De ahí la delegación comúnmente hecha en ellas de tareas por principio inadecuadas para ser llevadas a cabo por el conjunto de la asamblea. En adición, los estudios mencionados apenas abordan de manera sistemática otros dos aspectos, asociados por lo general al desempeño de las legislaturas en las nuevas democracias. En primer lugar, su eventual vinculación con sistemas de partidos débilmente institucionalizados y, por lo mismo, proclives a la fragmentación con respecto a las decisiones que atañen a ese órgano (Mainwaring, 1999; Mainwaring y Torcal, 2005). Ello, cuando no a una inmoderada centralización en sus liderazgos, con el consecuente quebranto del interés ciudadano en favor de estos últimos (Shugart, 2001; Carroll y Shugart, 2005). En segundo, los efectos deriva-

dos del bajo grado de institucionalización del órgano parlamentario (Judge, 2003), presumible en ese contexto.

Como puede verse, las dudas en este tenor son más que abundantes. Las preguntas abordadas por este escrito, sin embargo, son bastante más sencillas. ¿Aun desde un punto de vista meramente formal, existe algún patrón general en el papel asignado a las comisiones permanentes en el diseño institucional de las legislaturas latinoamericanas?, ¿en efecto, éste tiende a favorecer a los partidos y a sus grupos sobre estos órganos, como se afirma en algunos estudios referidos al tema (Alcántara, García y Sánchez, 2005)? De ser ese el caso, qué tan pertinentes son las fórmulas previstas por el marco jurídico para dar cumplimiento al compromiso representativo de los parlamentarios, entendido éste –por extensión al axioma utilizado por Matthew Shugart (2004 y 2005) para precisar el significado de una gobernación eficiente en un marco democrático– como la elaboración de leyes y políticas públicas favorables al bien común o, por lo menos, en bien del mayor número de votantes.

Desde esta perspectiva, una caracterización del diseño institucional ideal desde esta visión comprendería los siguientes elementos: reglas formales e informales tendientes a centrar en el partido aquellas decisiones relativas al funcionamiento de las comisiones permanentes y, por lo tanto, mejor dispuestas a satisfacer el interés nacional (Cox y McCubbins, 2004; Shugart, 2004; Carroll y Shugart, 2005). Ubicado el problema en su dimensión intrapartidista, la literatura, sin embargo, también señala la existencia de arreglos tendientes, de un lado, a incentivar el personalismo excesivo (*hiperpersonalistas*), o del otro, la centralización extrema en los liderazgos de las decisiones encargadas a los parlamentarios (*hipercentralistas*). En el primer caso, el resultado es la formación de redes personales de apoyo comprometidas de manera notoria con la satisfacción de demandas de corte clientelar, en demérito de la elaboración de leyes o de políticas de cobertura nacional. En el segundo, lo que se produce es la reducción del compromiso representativo del legislador en beneficio de las dirigencias del partido, con el probable desplazamiento de la competencia política hacia sus facciones, en abierta lucha por adquirir el control de la organización. Así pues, el

arreglo institucional más deseable para apuntalar una labor representativa democrática con cargo en la legislatura supone, en adición a lo dicho, la elaboración de procedimientos y prácticas capaces de desalentar tanto los comportamientos en exceso personalistas, como el centralismo exagerado.

El principal argumento de este escrito es que la heterogeneidad de los diseños institucionales que priva en América Latina no se registra sólo en el campo electoral (Carroll y Shugart, 2005), sino también en el parlamentario. El perfil morfológico del sistema de comisiones propio de cada Congreso, y el lugar que la ley les asigna en el proceso legislativo apunta en ese sentido. Ahora bien, mientras el marco normativo de algunas legislaturas apenas deja lugar a dudas en cuanto a su disposición a delegar en los partidos de las decisiones encomendadas a las unidades que lo conforman, en otros, ello ocurre sólo en menor medida. En aquellos casos ceñidos a una *lógica de partido*, por otra parte, se alientan esquemas de delegación de corte muy diverso, por lo que lo mismo es posible encontrar algunos en los cuales el personalismo se alienta en forma excesiva, otros en los que la centralización de las decisiones en los liderazgos partidarios no contempla límite alguno, y otros más, en los que ambas tendencias se encuentran mejor equilibradas.

Como punto de partida, en este escrito se revisa el acomodo institucional del sistema de comisiones de la Cámara Baja en los nueve países latinoamericanos que cuentan con una legislatura bicameral, a saber: 1. Argentina, 2. Bolivia, 3. Brasil, 4. Colombia, 5. Chile, 6. México, 7. Paraguay, 8. República Dominicana y 9. Uruguay. El estudio examina la importancia concedida a su trabajo, como aspectos de su morfología que de una u otra forma afectan la estructura de incentivos que acota el desarrollo del proceso legislativo. El segundo apartado analiza los procedimientos utilizados para enfrentar los problemas de acción colectiva, bien sea a través de la delegación de las decisiones que competen al pleno en los legisladores que las conforman, o de éstos en sus liderazgos partidarios.<sup>4</sup> Por último,

<sup>4</sup>Los problemas de acción colectiva surgen cuando un grupo busca coordinar la asignación de bienes públicos en favor de la colectividad. Esto sucede tanto por los costos de

se formulan algunas conclusiones preliminares sobre el problema, en el entendido que este trabajo apenas constituye el primero de los muchos esfuerzos requeridos para su mejor comprensión.

## EL PERFIL GENERAL DEL SISTEMA DE COMISIONES

Las comisiones permanentes del Congreso son foros de gran relevancia en la integración de la representación ciudadana por varias razones. Una de ellas es porque hacen posible la obtención de la información requerida para la expedición de la ley. Otra, porque permiten que cualquier juicio emitido por sus miembros sea sometido al escrutinio de la argumentación a fin de que lo aprobado pueda ser reputado como razonable (Habermas, 1998). Se parte aquí de la idea de que lo razonable no preexiste a la discusión, y que para legitimarse como representativa, cualquier decisión tenga que justificarse en el deb

ate. En efecto, aceptadas las restricciones de tiempo propias del debate parlamentario (Manin, 1997), las comisiones facilitan el cumplimiento de este requisito al atemperar las oportunidades de confrontación a la que son proclives las grandes asambleas (Elster, 1998; Carey, 2005). Un tercer motivo, no desligado de los dos anteriores, es que éstas pueden allanar la construcción de las mayorías requeridas para su aprobación en el pleno, especialmente en aquellos entornos en los que el formato de gobierno y el sistema electoral no favorecen esta condición de manera más directa. Léase aquí en específico, gobiernos presidenciales sin mayoría legislativa.

Desde las teorías de la elección social, la creación de un sistema de comisiones en la legislatura permite además que la inestabilidad y el caos generados por la regla de la mayoría para la toma de decisiones puedan ser atenuados (Shepsle y Weingast, 1994). Para la consecución de este resultado, no obstante, sus componentes deben

---

negociación política, como por el surgimiento de actores que, sin contribuir en nada a la realización de esta tarea, intentan sacar provecho de los beneficios generados por la misma acción (Olson, 1965). Véase también nota al pie de página en Archer y Shugart (2002).

disponer de diversos privilegios de corte institucional. Entre ellos, por ejemplo, la obligación de someter cualquier iniciativa o propuesta al examen de sus miembros, condición que las convierte en guardianes virtuales (*gatekeepers*) de todo aquello que es puesto a consideración del pleno.

## La importancia del encargo

Formalmente, las comisiones permanentes asumen la figura de colegios o corporaciones destinadas a apoyar de manera continua el trabajo realizado por las cámaras del Congreso. Esto las distingue de las creadas sólo en forma transitoria –generalmente con funciones de investigación o de carácter jurisdiccional– y, por lo mismo, destinadas a desaparecer una vez agotada su encomienda. Su contribución inicial en este sentido consiste en la indagación y la deliberación que deben acompañar las propuestas presentadas a su consideración por el pleno, sobre la base de la división del trabajo y la especialización que de ella se deriva.<sup>2</sup>

Cumplida esta encomienda, su siguiente tarea es la formulación de informes, recomendaciones o dictámenes que orienten la valoración de cada asunto por parte de la asamblea. Dada la importancia de la intervención de comisiones en el proceso legislativo, se entiende bien que, salvo República Dominicana y Uruguay, el conjunto de los países contemplados por esta reflexión las incluya de una u otra manera en su carta constitucional (véase tabla 4). En algunos casos, su mención en ese documento es escueta al indicar su intervención apenas como medio para la fiscalización de las actividades gubernamentales, o para el estudio de las iniciativas de ley enviadas a sus cámaras. En otras, en contraste, éstas son motivo de extenso tratamiento al definir el ámbito de sus actividades en forma bastante detallada. No existe, sin embargo, relación directa entre el modo en que esta cuestión se solventa y la amplitud de su responsabilidad

<sup>2</sup>No está de más recordar aquí también que desde el enfoque neoinstitucionalista (Strom, 1997), la división del trabajo figura como uno de los mecanismos para resolver los problemas de acción colectiva, especialmente en las legislaturas regidas por la búsqueda de prestigio personal por parte del legislador.

en la hechura de la ley. Al respecto, basta ver que los casos que en su Constitución destinan más artículos a precisar el campo de jurisdicción propio de cada comisión muestran un comportamiento muy distinto en este último aspecto. Así, mientras que en Brasil pueden discutir y votar las leyes que les son delegadas por la asamblea, en Colombia esta posibilidad es inexistente bajo cualquier modalidad. En cambio, en Argentina –a pesar de la breve mención hecha en ese documento sobre las mismas– se permite que, una vez aprobada la ley en lo general y previa aceptación del pleno, su tratamiento en lo particular sea solventado por sus miembros.

Para estimar la importancia concedida al sistema de comisiones en los congresos latinoamericanos –y derivado de ello, la posibilidad de que sus legisladores cuenten con un incentivo institucional para labrarse un prestigio personal– se ponderan las distintas variables contempladas para ese efecto en este escrito. Bajo esa óptica, en la primera columna de la tabla 1 se mide la protección que la Constitución brinda a la labor realizada por sus integrantes, condición que en circunstancias de conflicto político con otros actores puede adquirir gran relevancia. Con este fin, se asignan tres puntos a aquellos casos en los que además de otorgar reconocimiento constitucional a su intervención en el proceso legislativo, se precisa el campo de jurisdicción asignado a cada una de sus unidades; dos puntos, a los entramados que lo hacen de una manera más general; y un punto, cuando la mención sólo señala su asistencia en la tarea de fiscalizar al Poder Ejecutivo. Los casos en que no se hace referencia alguna a su intervención en el texto constitucional se consig- nan con cero.

En el mismo sentido, en la siguiente columna se examina la obligatoriedad del dictamen emitido por sus miembros, en tanto ello dota a sus integrantes con una distinta capacidad para enjuiciar y, en casos como el mexicano, hasta para filtrar o decidir lo que debe ser votado por el pleno. Para ello, se asignan cuatro puntos cuando la norma evita que este trámite pueda ser de cualquier forma eludido; tres puntos, cuando esta acción es admisible mediante la dispensa del trámite con el acuerdo unánime de la asamblea, o su intervención en esta etapa del proceso legislativo, aun siendo obligatoria, se

TABLA 1  
 IMPORTANCIA OTORGADA AL TRABAJO REALIZADO POR EL SISTEMA DE COMISIONES

<i>Pais</i>	<i>Protección constitucional</i>	<i>Dictamen obligatorio</i>	<i>Facultad para legislar</i>	<i>Modificaciones del pleno</i>	<i>Total</i>
1. Argentina	Como apoyo a la expedición de la ley (2)	Sí, con dispensa de trámite en mociones sobre tablas aprobadas con voto calificado (2)	La asamblea puede delegar en comisiones la votación en lo particular de un proyecto aprobado en lo general (3)	Sí, inmediatas (2)	9
2. Bolivia	Restringido a cuestiones de fiscalización al E. (4)	No para la votación "en grande", pero sí para la votación "en el detalle". Sin dispensa de trámite en ese caso (3)	No (0)	Sí, inmediatas (2)	6
3. Brasil	Como apoyo a la expedición de la ley, y con señalamiento de campo de jurisdicción de cada comisión (3)	Sí, sin dispensa en leyes votadas por el pleno (3)	Las comisiones pueden discutir y votar las leyes delegadas con las excepciones señaladas por la Constitución (6)	Sí, inmediatas (2)	14
4. Colombia	Como apoyo a la expedición de la ley, y con señalamiento de campo de jurisdicción de cada comisión (3)	Sí, sin dispensa de trámite. Ningún proyecto será ley sin aprobación en primera lectura en la comisión (4)	No (0)	Sí, inmediatas (2)	9



5. Chile	Como apoyo a la expedición de la ley (2)	Sí, con dispensa de unánime de la Cámara (3)	No (0)	Sí, limitadas a tener relación directa con la materia tratada (3)	8
6. México	Como apoyo a la expedición de la ley (2)	Sí, con dispensa de trámite cada voto calificado de la asamblea (2)	No (0)	Sí, pero las modificaciones propuestas deben ser aprobadas por la comisión puesto que lo que se vota es su dictamen (4)	8
7. Paraguay	Como apoyo a la expedición de la ley (2)	Sí, con dispensa de trámite cada voto calificado de la asamblea (2)	La cámara puede, con el voto de la mayoría absoluta, delegar en comisiones el tratamiento de un proyecto, y retirarlo con la mayoría simple (6)	Sí, incluso durante la discusión en lo general se puede presentar un proyecto en sustitución del que se vota con la aprobación de la asamblea (1)	11
8. República Dominicana	Sin mención de ningún tipo (0)	Sí con dispensa de trámite cada voto mayoritario de la Sala (1)	núm. Incluso, si una comisión envía un proyecto, éste debe ser informado por otra (0)	Sí, inmediatas (2)	3
9. Uruguay	Sin mención de ningún tipo (0)	Sí, a menos que la comisión acepte el texto del proyecto que informa (3)	No (0)	Sí, inmediatas (2)	5

encuentra recortada; dos, cuando la dispensa requiere sólo del voto calificado de la asamblea y uno, cuando es suficiente con la mayoría absoluta. A continuación, se indaga el alcance de su labor a través de sus facultades para legislar. A fin de ponderar la relevancia de este rubro en la evaluación del poder conferido a las comisiones permanentes, se califican con seis puntos los casos en que éstas cuentan con la capacidad de controlar no sólo lo que se discute sino también lo que se aprueba en lo que atañe a los proyectos que el pleno les delega; con tres, cuando esta atribución se limita a su discusión y aprobación en sus aspectos particulares; y con cero cuando esa posibilidad no existe bajo ninguna modalidad. Por último, en la cuarta columna de la misma tabla se explora el resguardo que la norma asegura a su trabajo, lo que equivale a otorgarle el control sobre lo que puede ser aprobado. Para ello, se diferencia entre los entramados que hacen obligatoria la aceptación de la comisión a cualquier modificación hecha de su dictamen o informe por parte del pleno (cuatro puntos); los que las aceptan esa posibilidad con limitaciones (tres puntos), los que lo hacen de manera inmediata (dos puntos), e incluso, y los que de plano admiten que durante la discusión se presenten nuevos proyectos en sustitución de los previamente estudiados por éstas (un punto), situación que denota, entre otras cosas, el poco aprecio que se tiene a la especialización impulsada por la división del trabajo que, en principio, dio pie a su creación.

Concluido este ejercicio, se confirman varias cuestiones. La más evidente, que las modalidades vigentes en la región para la delegación hecha por el pleno en el sistema de comisiones de algunas de sus responsabilidades en la hechura de la ley son bastante diversas. Otra, que el trabajo realizado en su seno muestra también una solidez variable. A reserva de ampliar la reflexión sobre el asunto más adelante, a simple vista puede apreciarse además que el Congreso de Brasil cuenta con el diseño institucional que confiere a su labor mayor relevancia no sólo al encargar la hechura de algunas leyes en sus comisiones, sino también al proteger el juicio de sus miembros ante los posibles embates de opiniones menos informadas. Por su parte, República Dominicana ilustra el caso opuesto.

## Número de comisiones, de puestos, duración del encargo, e integración

Aunque no existe ningún vínculo directo entre los datos recogidos en este apartado, su impacto en conjunto sobre el desarrollo del proceso legislativo es significativo al alentar o inhibir el desarrollo de la especialización y la profesionalización en el seno de las comisiones (Strom, 1995, 1997).<sup>3</sup> En este sentido, se parte de la idea de que la acumulación de conocimientos en determinado campo depende de varias condiciones. Entre ellas, 1. conviene que tanto el número de sus unidades como el de sus integrantes sean relativamente estables, 2. conviene que la permanencia de los legisladores en ellas sea más o menos prolongada. Por último, 3. su atención debe concentrarse en un área a fin de evitar la dispersión de esfuerzos y la ineficiencia.

En un ejercicio similar al realizado antes, en la tabla 2 se asignan valores a cada una de las variables examinadas en sus columnas para evaluar la calidad de la labor realizada por el sistema de comisiones, a partir de la morfología que la norma les confiere. Aunque en la primera de ellas se consigna el número de comisiones existentes en cada legislatura el momento de esta investigación, la medición se concentra en la estabilidad del mismo. Para ello se califica con tres puntos cuando éste se encuentra previamente fijado por la norma, y cero, si éste no se halla sujeto a ningún tipo de restricción institucional tendiente a asegurar la seriedad de su trabajo y, por lo mismo, descansa únicamente en la negociación entre los grupos parlamentarios. En la siguiente columna se da cuenta del número de comisiones a las que puede estar adscrito cada legislador. A este respecto, se estima que cuando éste no se encuentra especificado en la norma, o es mayor que uno, la posibilidad de

<sup>3</sup>A mayor estabilidad en su membresía, mayor desarrollo y complejidad institucional; en contraste, una menor estabilidad tiene como correlativo una estructura menos diversificada y desarrollada en sus funciones, como en los alcances de su trabajo. La implantación de instituciones como el sistema de antigüedad o seniority, como en el caso norteamericano, tiene como consecuencia la expansión de ambas condiciones (Morgenstern y Nacif, 2002).

TABLA 2  
 MORFOLOGÍA DEL SISTEMA DE COMISIONES

<i>Países</i>	<i>Núm. de comisiones</i>	<i>Núm. de asignaciones</i>	<i>Duración del cargo</i>	<i>Núm. de integrantes</i>	<i>Total</i>
1. Argentina	Acorde con el número de integrantes de la Cámara) Variable (0)	No especificado (0)	2 años con reelección (duración de la Legislatura: 4 con renovación por mitades cada dos) (0)	15-30, según la comisión. Establecido por la Cámara (0)	0
2. Bolivia	(12 subdivisiones en 30 comités) Fijado por el Reglamento (3)	1 (3)	1 año con reelección (duración de la Legislatura: 5) (0)	Según la comisión Preñado por el Reglamento (3)	9
3. Brasil	Fijado por el Reglamento (20) (3)	1 (3)	1 año (duración de la Legislatura: 4) (0)	Según comisión. No menos de 5 por ciento ni 12 por ciento de la Cámara. Establecido por la Mesa y el Colegio de Líderes (0)	6
4. Colombia	Fijado por el Reglamento (7) (3)	1 (3)	1 año sin reelección (duración de la Legislatura: 4) (0)	Según comisión. Establecido por la asamblea (0)	6

5. Chile	(48) Fijado por el Reglamento (3)	1 (3)	Toda la legislatura (duración de la Legislatura 4) (3)	13 Prefijado por el Reglamento (3)	12
6. México	(42) Fijado por el Reglamento (3)	Hasta tres (0)	3 años sin reelección (Legislatura 3) (3)	30 Prefijado por la Ley Orgánica del Congreso (3)	9
7. Paraguay	(La Cámara tendrá las comisiones que fuesen necesarias) Variable (0)	Obligadamente 1 o más (0)	1 año (Legislatura 5) (0)	6 Prefijado por el Reglamento (3)	3
8. República Dominicana	(Tantas como secretarías de Estado cree la ley) Fijado por el Reglamento (3)	No especificado (0)	1 año (Legislatura 4) (0)	No menos de 3. Establecido por el presidente de la Mesa (0)	3
9. Uruguay	(45) Fijado por el Reglamento (3)	1 (3)	5 años (Legislatura 5) (3)	No menos de 3 ni más de 15. Establecido por la Comisión Especial (0)	9

alentar la especialización a su interior se ve notoriamente disminuida. Por esa razón se le asigna un valor de cero. En contraste, cuando el sistema está diseñado para concentrar su atención en una sola jurisdicción y elevar la solidez de las decisiones comprendidas en el quehacer de comisiones se le adjudican tres puntos.

En la tercera columna de la misma tabla se compara el plazo que dura el encargo en comisiones con el cubierto por la legislatura. Ello, a fin determinar la estabilidad con que se desarrollan las labores desempeñadas por sus miembros. Cuando ambos términos son coincidentes se asignan tres puntos, en el supuesto de que un horizonte de permanencia más prolongado incrementa su interés por la especialización, y cero cuando ese no es el caso.<sup>4</sup> Por último, en la cuarta columna se revisa el número de integrantes de cada comisión. Como anteriormente, la calificación refiere a la persistencia de esa cifra vista desde el Reglamento de Sesiones. Para ello se evalúan con tres puntos los entramados en que dicha cantidad ha sido establecida previamente —arreglo que acota el margen de discrecionalidad de los partidos o cualquier autoridad designada para tal propósito y eleva el grado de institucionalización con que se desarrollan sus labores. El caso se consigna con cero, cuando aun desde la ley se alienta su variación.

Aun vista desde sus rasgos más generales, la morfología del sistema de comisiones en las legislaturas latinoamericanas muestra un catálogo bastante amplio de posibilidades. En éste se descubren diseños institucionales con disposiciones mejor orientadas a impulsar la especialización y la profesionalización, pero otras en las que la omisión de ambas condiciones no parece significar mayor problema. El entramado del Congreso Chileno ejemplifica el primer caso, mientras que el de la República del Paraguay, o el de la República Dominicana se inclinan en el sentido opuesto.

<sup>4</sup>A mayor estabilidad en la membresía de comisiones, mayor desarrollo y complejidad institucional; a una menor estabilidad corresponde, en cambio, estructura menos diversificada y desarrollada en sus funciones y alcances de las mismas. A este respecto basta revisar los efectos de instituciones como el sistema de antigüedad o seniority para la designación de cargos en el sistema de comisiones del Congreso estadounidense.

## LAS COMISIONES Y LOS PARTIDOS EN EL CONGRESO

Ahora bien, afirmar que la ausencia de signos en ese sentido es prueba inequívoca de que las actividades encargadas a comisiones se sujetan a una lógica de partido, como lo hace una parte de la literatura comentada, constituye un juicio por lo menos aventurado por cuanto esa situación también puede ser atribuible al bajo grado de institucionalización con que se realizan todas las labores encomendadas a la legislatura por factores exógenos a la misma (Sisson, 1973; Judge, 2003). Entre ellos, por ejemplo, la ausencia de autonomía del órgano frente a los embates de un Ejecutivo abusivo, o la persistencia de poderes informales de corte caciquil contrarios a cualquier esfuerzo de tipo organizacional. De igual modo, tampoco cabe suponer que porque el sistema de comisiones es contundente en sus intervenciones en el proceso legislativo, ello es consecuencia exclusiva de un arreglo consistentemente enfocado a alentar el prestigio personal de sus miembros a través de la especialización y la profesionalización en sus tareas. Dicho en otras palabras, no se descarta la existencia de asambleas parlamentarias sólo vagamente identificadas con esa lógica, pero con comisiones institucionalmente capaces de determinar el sentido de la ley en forma contundente, sobre todo en contextos pluripartidistas, marcados por la ausencia de una coalición mayoritaria medianamente estable y, por lo mismo, sin una dirección política predefinida. En suma, si algo queda en claro es que el diseño institucional del Poder Legislativo no sólo determina la importancia de las comisiones permanentes y la eficiencia a la que pueden aspirar sus integrantes para llevar a cabo sus tareas, sino también la medida en que ambas cualidades pueden ser puestas al servicio de los partidos y sus liderazgos parlamentarios.

### La integración y el manejo de la agenda de las comisiones

Como ya se ha señalado (Alcántara, García y Sánchez, 2005; Cox, 2005), al actuar como un canal de acceso privilegiado al órgano encargado de elaborar las leyes, los partidos constituyen un elemento clave para la comprensión del trabajo a cargo de las comi-

siones creadas en las cámaras del Congreso. En efecto, como se confirma en la primera columna de la tabla abajo presentada, en ocho de los nueve casos analizados en este escrito, la ley establece la obligación de reproducir en su seno el peso proporcional alcanzado por cada fórmula en la asamblea. La única excepción a la regla es la República Dominicana, cuyo Reglamento de la Cámara de Diputados omite cualquier señalamiento a ese respecto. Si se opta por la prudencia en el análisis, no obstante, ese hecho no debería llevar a concluir que aun cuando la influencia de la lógica de partido sobre las comisiones es innegable, ésta no ordena de manera obligada y con la misma intensidad todas sus actividades. Sin duda, en algunas legislaturas el control de los liderazgos partidarios sobre lo que en ellas acontece es vertical y sus decisiones se transmiten a sus miembros sin ningún tipo de obstáculo. En otras, sin embargo, el entramado exige que su intervención tenga que pasar por el trámite de llegar a acuerdos con otras autoridades, además de sujetarse a procedimientos rígidos y totalmente fuera de su alcance. Al final, lo que importa destacar es que el resultado conseguido en cada caso puede implicar costos más o menos elevados para la construcción de una representación democrática al impulsar arreglos en los que el centralismo o el personalismo carecen de los contrapesos necesarios para asegurar la supervisión y el rumbo democrático de las decisiones delegadas a las comisiones por la asamblea.

Para apreciar estas diferencias, en la tabla 3 se asignan valores a cada uno de los elementos examinados con ese objetivo. En la primera columna se califica con tres puntos a aquellas legislaturas cuyo marco institucional incorpora el principio de proporcionalidad de las curules obtenidas por cada partido como referente básico para la distribución de los puestos disponibles en las comisiones, y con cero a las que no incluyen ninguna orientación al respecto. En la segunda, se analiza la autoridad designada para solventar dicho trámite. Para este efecto, una vez más se otorgan tres puntos cuando la ley permite que el asunto sea resuelto de manera exclusiva por los liderazgos partidarios y cualquier otra autoridad del Congreso sólo interviene a fin de formalizar sus decisiones. Se asignan dos



puntos, cuando el presidente de la Cámara tiene a su cargo esa responsabilidad pero debe someterla a la aprobación del pleno, lo que activa el poder de veto de los legisladores (Cox, 2005). El número 1 se destina a los casos en que éste puede resolver la cuestión en forma unilateral al no estar obligado a conseguir la aceptación de ningún otro sujeto.

La variable incluida en la tercera columna de la tabla examina la agenda del pleno a través de los mecanismos dispuestos por la ley para permitir que los informes o los dictámenes de la comisión sean votados por el pleno. En este sentido, no está de más recordar que el poder de agenda de que disponen algunos actores es muestra de su capacidad para controlar tanto los términos del debate como la naturaleza de las modificaciones a ser incorporadas por la asamblea (Rasch, 2000; Cox, 2005). Cuando esas decisiones quedan al juicio exclusivo de los coordinadores de los grupos parlamentarios, el entramado se califica con cuatro puntos. Con tres, si ambas acciones se comparten con el presidente de la Cámara, siempre que la designación de este último no dependa también de los partidos. Se confieren dos puntos, cuando el entramado alienta la intervención colegiada de los legisladores en dicha consideración, o bien, si ésta se encuentra regulada por la ley. Por último, se asigna un punto si la decisión queda exclusivamente a cargo del presidente de la Cámara. Como en el rubro anterior, esta opción se estima como la más proclive al cultivo de una reputación personal por parte del legislador al eludir cualquier contrapeso del partido.

Abordado así el asunto, apenas sorprende que al sumar la información relativa a la entidad encargada de resolver el ingreso a una comisión con la modalidad prevista para acceder a la agenda del pleno, las diferencias afloran con nitidez. En este sentido, en la misma tabla se comprueba el interés de varias legislaturas por alentar comportamientos encaminados a fortalecer el prestigio del partido hasta el punto de ahogar en el legislador cualquier iniciativa de carácter autónomo, en beneficio exclusivo de los encargados de la conducción de sus grupos parlamentarios. Los entramados de Bolivia, México y Brasil figuran como los casos más firmemente identificados con ese patrón. En el otro extremo, la experiencia de la Re-

TABLA 3

INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES Y MANEJO DE LA AGENDA DEL PLENO

<i>Países</i>	<i>Criterio de distribución de puestos</i>	<i>Autoridad que designa</i>	<i>Intervención de comisiones en la agenda del pleno</i>	<i>Total</i>
1. Argentina	Proporcionalidad de los sectores políticos representados en la Cámara (3)	Presidente de la Cámara por delegación del pleno (1)	<p>–Presidente de la Cámara y presidentes de los bloques a través de la Comisión de Labor Parlamentaria.</p> <p>–Numeración de los dictámenes según su orden de presentación por la respectiva comisión (2)</p> <p>–Sesiones de comisión determinadas por Reglamento de sesiones.</p> <p>–Agenda de comisiones atada a la semanal del pleno determinada por el Comisión de Coordinación Política (4)</p>	6
2. Bolivia	Proporcionalidad de los bloques o bancadas (3)	Nómina elaborada por el Comité de Coordinación Política conformado por los jefes de bancada para que el presidente de la Cámara los nombre (el presidente de la Mesa es miembro del bloque de mayoría) (3)		10
3. Brasil	Proporcionalidad en el reparto de los cargos disponibles (3)	Presidente de la Mesa, según la comunicación del Colegio de Líderes. El diputado que se desvincule de su bancada pierde automáticamente su puesto en comisiones (3)	Presidente de la mesa, en conjunción con el Colegio de Líderes (3)	9

4. Colombia	Aplicación del cociente electoral en el reparto de los cargos disponibles (3)	Presidente de la Mesa (1)	Mesa Directiva (1)	5
5. Chile	Proporcionalidad en el reparto de los cargos disponibles (3)	La asamblea a proposición de la Mesa Directiva. Su proposición no será discutida y si no se pide votación se dará por aprobada (2)	Los miembros de la comisión fijarán los días de reunión y acuerdos inherentes al desempeño de su cometido (2)	7
6. México	Proporcionalidad de la representación de los partidos que forman parte de la Cámara en cada comisión. (3)	La Asamblea, a proposición de la Junta de Coordinación Política integrada por coordinadores de los grupos. Estos pueden solicitar la sustitución de los miembros de la comisión según su conveniencia (3)	Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, conformada por el presidente de la Mesa Directiva (designado por ley bajo criterios partidistas) y la Junta de Coordinación Política (4)	40
7. Paraguay	Proporcionalidad de los bloques o bancadas (3)	Delegada por la cámara en el presidente de la Mesa (1)	Comisión de Procedimientos integrada por el presidente y el vicepresidente de la Cámara (1)	5
8. República Dominicana	Sin referencia (0)	Directamente por el presidente de la Cámara (1)	Orden del día fijada por el presidente de la Mesa (1)	2
9. Uruguay	Proporcionalidad medida a través del voto ponderado de los miembros de la comisión en función del peso del sector al que pertenecen (3)	Comisión Especial conformada con delegados de todos los sectores decide el número de los cargos que corresponden a cada sector (3)	Cada asunto informado al Pleno por comisiones se discute por orden de prelación. El orden del día se conforma según el reglamento. Su modificación requiere voto calificado de dos tercios del pleno (2)	8

pública Dominicana se destaca como la menos emplazada a seguir ese esquema, si bien el aforo de que disponen los liderazgos partidarios en las comisiones de Colombia, Paraguay o Argentina para resolver los problemas de acción colectiva tampoco es demasiado amplio.

## La designación de sus dirigencias

Como en el apartado anterior, el procedimiento aplicado para la designación del cuerpo directivo en el sistema de comisiones también constituye un factor relevante en tanto mecanismo de impulso o de freno a la implantación de una lógica de partido en la legislatura. A este respecto, su influencia se ve delineada a partir del criterio definido por la norma tanto para la distribución de cargos con ese rango, como para la designación de la autoridad responsable de su reparto. En la misma línea trazada en apartados previos, en la tabla 4 se analizan ambos aspectos. Con ese objetivo, en su primera columna se asignan tres puntos a los entramados en que el trámite previsto para el reparto de cargos directivos en las comisiones permanentes define de antemano a qué fórmula política corresponde ocupar su presidencia, o bien, a aquellos en que esto se decide con base en el peso proporcional de sus respectivas fracciones, sectores o bloques –según sea la denominación adoptada por la legislatura para referir la unión de representantes populares asociados a una misma organización. El número 1 se reserva para los casos en que esto último no sucede, lo que supone que el nombramiento responde sólo al juicio de los miembros de la comisión. En la segunda columna de la misma tabla se da cuenta de la autoridad habilitada por el Reglamento de Sesiones para efectuar esas designaciones. Cuando la decisión corresponde al liderazgo se asignan tres puntos. Si ese trámite queda directamente a cargo de los parlamentarios que integran la comisión, pero éstos fueron designados por los liderazgos de sus partidos, el caso obtiene la calificación de dos, toda vez que el arreglo que les permite influir, pero no determinar quién debe ser escogido para ocupar dichos puestos. El caso se califica con uno, si ésta queda completamente a cargo de sus miembros. Esta última

TABLA 4  
CUERPO DIRECTIVO DE LAS COMISIONES PERMANENTES

<i>Países</i>	<i>Criterio de distribución de cargos directivos</i>	<i>Autoridad que designa a su presidente</i>	<i>Total</i>
1. Argentina	Pluralidad de votos en la comisión (4)	Miembros de la comisión (Designados a su vez por el presidente de la Cámara por delegación del pleno) (4)	2
2. Bolivia	Por Reglamento, 8 presidencias corresponden al bloque de la mayoría y 4 al de la minoría (3)	Bancadas o bloques a través de sus líderes (3)	6
3. Brasil	Pluralidad de votos en la comisión (4)	Miembros de la comisión (Designados a su vez por el presidente de la Mesa, según la comunicación del Colegio de Líderes) (2)	3
4. Colombia	Pluralidad de votos en la comisión (4)	Miembros de la comisión. (Designados a su vez por el presidente de la Cámara. El vicepresidente de la comisión debe ser de otro partido) (2)	3
5. Chile	Pluralidad de votos en la comisión (4)	Miembros de la comisión (Designados por la Mesa Directiva. Su proposición no será discutida y si no se pide votación se dará por aprobada) (4)	2
6. México	Proporcionalidad entre los grupos (3)	Asamblea, a propuesta de la Junta de Coordinación Política	6

Tabla 4 (Continuación)

<i>Países</i>	<i>Criterio de distribución de cargos directivos</i>	<i>Autoridad que designa a su presidente</i>	<i>Total</i>
		integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios (3)	
7. Paraguay	Pluralidad de votos en la comisión (1)	Miembros de la comisión (Designados a su vez por el presidente de la cámara por delegación del pleno) (4)	2
8.Rep. Dominicana	Pluralidad de votos en la comisión (1)	Miembros de la comisión (Designados a su vez directamente por el presidente de la Cámara) (4)	2
9. Uruguay	Pluralidad de votos en la comisión (1)	Miembros de la comisión (Designados a su vez por la Comisión Especial conformada por todos los sectores) (2)	3

opción, conviene recordarlo, corresponde a los entramados menos dispuestos a incentivar una lógica de partido.

Nuevamente, Bolivia y México aparecen como las opciones más inclinadas a favorecer el predominio de la dirigencia del partido en esta faceta del proceso legislativo. El Congreso de Argentina, Chile, Paraguay, y una vez más, de la República Dominicana se orientan en el sentido opuesto. En suma, el análisis relativo al modo en que se establece el cuerpo directivo de comisiones sugiere que en los arreglos aquí examinados, lo mismo se impulsa el afianzamiento de razonamientos centralizados en el partido con énfasis en las am-

plias atribuciones entregadas a sus liderazgos, que otros de corte más notoriamente personalista.

## CONCLUSIONES PRELIMINARES

El carácter exploratorio de este escrito impide la formulación de cualquier afirmación concluyente. En primer lugar, porque el abordaje neoinstitucionalista permite identificar con bastante claridad los efectos del vínculo entre las comisiones legislativas y los partidos políticos sobre el proceso representativo, pero su carácter es básicamente descriptivo. En segundo, porque el esquema comparativo aplicado en esta investigación hace difícil la suma de otras variables políticas, económicas, sociales, o culturales, tendientes a ahondar en aspectos explicativos generalizables. Aun con esas limitantes, la información desprendida de este esfuerzo arroja algunas luces sobre el perfil del sistema de comisiones y sus formas de intervención en la elaboración de las leyes que conviene reflexionar. Una, es la variedad de modalidades vigentes en la región para delegar en ellas algunos de los importantes compromisos del pleno en la hechura de la ley. Léase, por ejemplo, la discusión informada e ilustrada de los asuntos puestos a su consideración. Otra más, la escasa preocupación de muchos congresos para asegurar la especialización y la profesionalización en su seno, como vía para garantizar que sus labores se realicen de manera responsable. En adición a ello, conviene apuntar que si bien es cierto que en todos los casos examinados la figura del partido figura como el referente obligado para entender el comportamiento de los parlamentarios, también lo es que la estructura de incentivos impulsada desde el entramado institucional de la legislatura para implantar su lógica en el sistema de comisiones toma caminos muy variables. Esto tiene como consecuencia que el poder de la organización en su conjunto, como aquel de que disponen sus liderazgos para dirigir el rumbo de su trabajo y de sus resultados finales, asuma también patrones poco homogéneos en sus formatos. De esta suerte, las facultades depositadas por el marco normativo en los partidos con relación a la conformación y

la conducción de las comisiones en algunas experiencias parecen involucrar muy poco al conjunto de sus legisladores. Antes bien, su ejercicio se ve notoriamente restringido a los encargados de dirigir a los grupos parlamentarios. No obstante, tampoco es raro que el impulso generado desde la ley para alentar la acción coordinada de los representantes adscritos a una misma fórmula en otros casos sea prácticamente inexistente. Su pertenencia a cualquiera de éstas se transforma, por lo tanto, en un dato irrelevante en la integración del interés de la ciudadanía la ley.

Esta apreciación se confirma en la tabla con que cierra este trabajo. En ella se recuperan las evaluaciones realizadas en los dos apartados anteriores a fin de observar qué entramados se encuentran enfocados de forma más resuelta a alentar la intervención de los liderazgos partidarios en el trabajo de comisiones. De igual modo, en su siguiente columna se suman las calificaciones conseguidas en ese aspecto por cada país. Finalmente, en la última se consigna del porcentaje acreditado en cada caso, medido a través de una escala en la que el valor máximo posible es de 16 puntos y el mínimo de cero. Con esta operación se pretende ponderar los

TABLA 5

<i>Países</i>	<i>Integración de las comisiones y de su agenda (máximo: 10)</i>	<i>Designación del cuerpo directivo de comisiones (máximo: 6)</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje del máximo posible (16)</i>
1. Argentina	6	2	8	.50
2. Bolivia	10	6	16	1.00
3. Brasil	9	3	12	.75
4. Colombia	5	3	8	.50
5. Chile	7	2	9	.56
6. México	10	6	16	1.00
7. Paraguay	5	2	7	.44
8. República Dominicana	2	2	4	.25
9. Uruguay	8	3	11	.68



resultados obtenidos en este estudio a fin de establecer el grado de centralización alentado en las distintas legislaturas examinadas.

Ordenados de acuerdo con sus valores y situados en una línea continua, el polo con el número 1 se destina a los diseños institucionales en que la centralización en los liderazgos partidarios de las decisiones propias de las comisiones legislativas alcanza un nivel máximo. En el extremo opuesto, designado con número 0, se sitúan aquellos en los que esta tendencia, aun sin prescindir completamente de procedimientos enfocados a impulsar una lógica de partido, alcanza una proyección mínima. Esto significa que la presencia de estímulos de corte personalista en el comportamiento de los parlamentarios puede tensionar, o hasta anular, los efectos de la estructura de incentivos tendiente a afianzar una lógica de partido en el seno del Congreso.



Desde esta óptica es fácil comprobar que el marco reglamentario de Bolivia y México sin lugar a duda busca impulsar el centralismo extremo. En contraste, el arreglo de la República Dominicana tiene el efecto contrario, si bien no prescinde completamente de algunos mecanismos orientados a cobijar la influencia de los partidos. En el centro de la línea se ubican los congresos de Colombia y Argentina, con una combinación equilibrada de fórmulas asociadas a ambos modelos, balance que pudiera interpretarse como un signo de indefinición de la lógica elegida para ordenar el comportamiento de sus miembros. Con base en la misma idea, en cambio, cabría estimar que los diseños de Chile y Uruguay se inclinan de manera decidida a favorecer la figura del partido, pero en ellos se aprecian también procedimientos tendientes a acotar el control de las dirigencias partidarias sobre el trabajo de comisiones.

Para terminar, conviene insistir una vez más sobre las limitaciones de este trabajo. Como ya se ha dicho, sus indicadores se enfocan exclusivamente en los instrumentos normativos puestos a

disposición de distintos actores en la legislatura, aun a sabiendas que en la práctica su poder también depende de otros factores. En el mismo sentido, en su texto tampoco se incluye ningún tipo de evidencia empírica tendiente a confirmar los señalamientos formulados sobre cada uno de los casos analizados. A pesar de ello, se considera un esfuerzo útil para comenzar a apreciar las diferencias y las similitudes de los congresos latinoamericanos en el plano institucional, lo que no niega la necesidad de abordar su estudio desde otras perspectivas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, Manuel, Mercedes García y Francisco Sánchez, *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.
- ARCHER, Ronald y Matthew Shugar artículo "El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia", en Scott Mainwaring y Matthew Shugar, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- CAIN, Bruce, John Ferejohn y Morris Fiorina. *The Personal Vote, Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Harvard University Press, 1987.
- CAREY, John, *Getting Their Way, or Getting in the Way? Presidents and Party Unity in Legislative Voting*, paper for presentation at the American Political Science Association Meeting, 2002.
- , "Visible votes: Recorded Voting and Legislative Accountability in the Americas" (mimeo), abril de 2005.
- , y Matthew Shugar, "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies*, vol. 14, núm. 4, 1995.
- CARROLL, Royce y Matthew Shugar, *Neo-Madisonian Theories of Latin American Institutions*, paper posted at the eScholarship Repository, University of California, <http://repositories.cdlib.org/cad/05-04>, 2005.

- COX, Gary, "The organization of democratic legislatures", en Barry Weingast, y Donald Wittman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- , "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Stephan Haggard y Mathew McCubbins, *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- y Mathew McCubbins, *Legislative Leviathan*, Berkeley, University of California Press, 1993.
- ELSTER, Jon, *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge Press University, 1998.
- FIORINA, Morris, *Divided Government*, Boston, Allyn & Bacon, 1996.
- HABERMAS, Jürgen, *Between Facts and Norms*, Cambridge, The MIT Press, 1998.
- HAGGARD, Stephan y Mathew McCubbins, (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- JUDGE, David, "Legislative Institutionalization: A Bent Analytical Arrow?", en *Government and Opposition*, Oxford, Blackwell Publishing, 2003.
- KIEWIET, Roderick y Matthew: McCubbins, *The logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- KREHBIEL, Keith, *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991.
- MAINWARING, Scott, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization, The case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1999.
- y Mariano Torcal, *Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization*, working paper #319, abril de 2005.
- MANIN, Bernard, *Principles of Representative Government*, Nueva York, Cambridge Press University, 1997.
- MORGENSTERN, Scott y Benito Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- OLSON, Mancur, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

- POLSBY, Nelson, "Legislatures", en F.I. Greenstein, y Nelson Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, 1975.
- PRZEWORSKI, Adam, Susan Stokes, y Bernard Manin, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- RASCH, Bjorn, "Parliamentary Floor Voting Procedures and Agenda Setting in Europe", *Legislative Studies Quarterly*, vol. xxv, núm. 1, febrero de 2000.
- SCHLESINGER, Joseph, *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*, Chicago, Rand McNally, 1966.
- SHEPSLE, Kenneth y Barry Weingast, "Positive Theories of legislative Institutions", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 19, 1994.
- SISSON, R., "Comparative Institutionalization: A Theoretical Explanation", en A. Kornberg (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*, Nueva York, David McKay Company, 1973.
- SHUGART, Matthew, "«Extreme» electoral systems and the appeal of the mixed-member alternative", en Matthew Shugart y Martin Wattenberg (eds.), *Mixed-member electoral systems: The best of both worlds?*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- , "The Intraparty Dimension and Legislative Representation" (mimeo), 2005.
- STROM, Kaare, "Parliamentary Government and Legislative Organization", En Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Nueva York, St. Martin Press, 1995.
- "Parliamentary Committees in European democracies", en Lawrence Longley y Attila Ágh (eds.), *The Changing Roles of Parliamentary Committees*, Wisconsin, Lawrence University, 1997.

# La representación social de los ciudadanos sobre los legisladores y su quehacer

Regina Jiménez-Ottalengo y Carmen Solórzano

Si como dicen los teóricos, la democracia representativa tiene su sustento en la posibilidad de atender las “expectativas de los ciudadanos y sus demandas funcionales u operativas”, el supuesto es que los políticos requieren de las opiniones favorables del electorado sobre su hacer, toda vez que “representar significa convocar, explicar y justificar las políticas adoptadas, así como asumir la responsabilidad por los resultados de tales decisiones en el momento electoral” (Béjar, 2004: 50).

Entonces, para que la democracia “se convierta en un modo rutinario de comportamiento de gobernantes y gobernados”, no sólo se requiere de partidos con un mínimo de cohesión, como supone Ricardo Espinoza (2003: 238), sino de un conocimiento del sentido común de los ciudadanos favorable hacia sus representantes, que permita actuar conjuntamente a fin de resolver problemas colectivos y trabajar para el bien general.

El conocimiento del sentido común hace referencia a cómo se piensa y organiza la vida cotidiana, “son formas de percibir, razonar y actuar socialmente elaborado” (Azaya, 2002: 11) y en ellas se incluye tanto conocimientos, como afectos y símbolos que orientan tanto conductas como formas de organización e interacción, este conocimiento del sentido común, conforma las representaciones sociales, es decir construcciones que enlazan un sistema de significaciones para servir de guía a las acciones y sirven también como instrumentos de lectura de la realidad (Jodelet y Guerrero, 2000: 10).

Ahora bien, no todos los temas que abordan los legisladores son objeto de representación, para que lo sean, se requiere que

éstos aparezcan en las conversaciones de los societarios y también estar presentes en los medios de difusión (Moscovici y Vignaux, 1994; citados por Jolet y Guerrero Tapia, 2000), pero además deben aludir a valores. A nadie se le oculta que el tema de los políticos y de la confianza hacia ellos, es un tema cotidiano de la población mexicana y de los medios de difusión. En México, el tema de los legisladores aparece cada vez con más presencia social.

De ahí surge el interés por acercarse al estudio de las representaciones sociales que de los legisladores y su quehacer, tienen los ciudadanos, para conocer el capital social<sup>1</sup> que han logrado acumular los congresistas en las dos últimas legislaturas federales en México (LVII y LIX), toda vez que hay un acuerdo general de que el capital social es intrínsecamente bueno para el funcionamiento de la sociedad (Cox, 2003: 171).

Para iniciar nuestro acercamiento a las representaciones sociales que de los legisladores tienen los ciudadanos mexicanos, se utilizó la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* en sus evaluaciones de 2001, 2003 y 2005.

Como estudio de sondeo, se pretende plantear hipótesis más que ofrecer conclusiones definitivas, toda vez, que la aparición del fenómeno de la representación democrática en México es reciente, y que de suyo es de largo plazo al tratarse de una relación sociopolítica que se ha venido gestando lentamente a partir de 1997. Por otro lado, y relacionado con lo anterior, se tiene la dificultad de disponer de poca información estadística sobre el tema, apenas tres mediciones en cuatro años, realizadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y dos más sobre valores coordinadas por Ronald Inglehart. A todo esto hay que agregar la

<sup>1</sup>Varios son los autores que han usado el concepto de capital social. Cabe destacar las contribuciones de Coleman y Putnam en el último tercio del siglo XX. Con estos autores, el concepto enfatiza tres valores sociales fundamentales: la confianza, la reciprocidad y la solidaridad los cuales propician la formación de redes y la participación ciudadana, dos elementos fundamentales para la democracia. Para Putnam (2003) el capital social, lo conforman: el grado de confianza existente entre los sujetos sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívicos practicados y el nivel de asociatividad. De acuerdo con Wuthnow (2003, 544), hay cuatro categorías de capital social: las asociaciones, la confianza y la participación ciudadana, y el voluntariado.

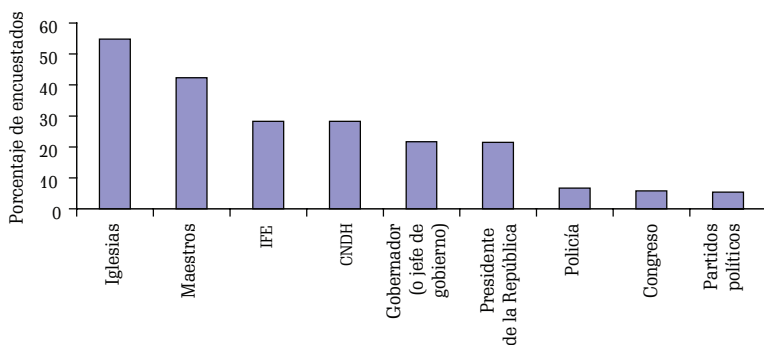
insuficiente comparabilidad entre los resultados disponibles de esas mediciones, ya que se observan cambios importantes en la formulación de los cuestionarios.

Aun así, con la información de que se dispone a la fecha, se pueden efectuar algunas observaciones relevantes sobre:

- a) La imagen con la que los societarios perciben a sus legisladores.
- b) El papel de los medios de difusión en la construcción de la imagen que los ciudadanos tienen de sus legisladores.
- c) La percepción sobre los gobernantes y sobre la ley.
- d) El potencial de participación política de los ciudadanos.

En relación con la imagen con la que los societarios perciben a sus legisladores, los datos de la encuesta del INEGI aplicada en el 2001, muestran un aspecto fundamental para medir el capital social que han acumulado los actores políticos y que se refiere a la confianza, para lo cual estando en ejercicio la segunda legislatura de composición plural, ante la pregunta: ¿qué tanta confianza le tiene a las siguientes instituciones?, las cámaras de Diputados y Senadores ocuparon el penúltimo lugar en un listado de 18 institu-

#### GRADO DE CONFIANZA DE LOS CIUDADANOS EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS Y SOCIALES



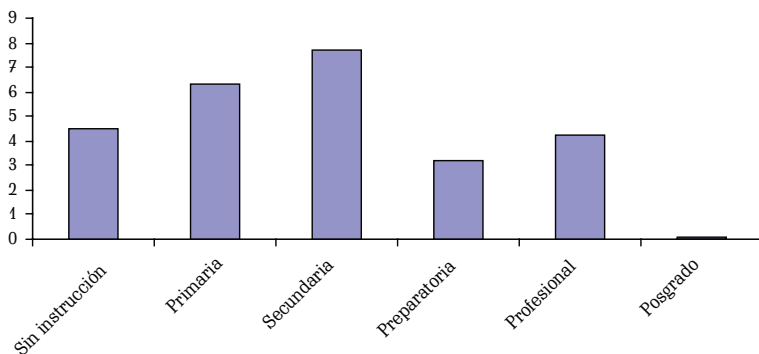
Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y prácticas ciudadanas, 2001, p. 14.

ciones, apenas 46 décimas porcentuales arriba de los partidos políticos que ocuparon el último lugar y 18 décimas abajo de la policía que se ha destacado por la escasa confianza de la que goza entre la población. Ya en las evaluaciones realizadas con la misma encuesta en 2003 y 2005 la posición del Congreso mejoró, colocándose en nivel de confianza superior tanto a los partidos políticos como a la policía.

Durante 2001 solamente un 5.9 por ciento de los ciudadanos encuestados expresaron tener mucha confianza en los legisladores: Cámara de Diputados y de Senadores, mientras que las iglesias y los maestros ocuparon en ese año el nivel de confianza más alto, ya que respectivamente, el 54.8 y el 42.3 por ciento de los encuestados respondieron tener mucha confianza en esas dos instituciones. En la evaluación de 2003 el 8 por ciento de los encuestados otorgaron la máxima calificación de confianza al Congreso. Sin embargo en 2005, la evaluación disminuyó cuando únicamente el 5.9 por ciento de los encuestados otorgó a esta institución la calificación máxima.

En la encuesta correspondiente al 2005, se observa que los legisladores incrementaron la confianza de los societarios al pasar

MUCHA CONFIANZA EN DIPUTADOS Y SENADORES, 2001  
(Porcentaje)



Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, pp. 150-152.



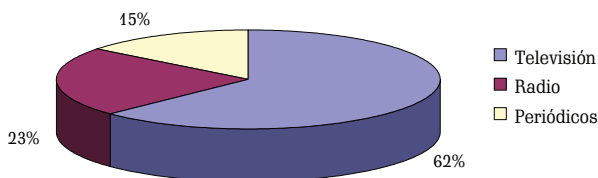
del lugar 17 que ocuparon en el 2001 entre 18 instituciones consideradas, al lugar 11 de entre 15.

En la encuesta mundial sobre creencias y valores realizada por Inglehart, en los años de 1999 al 2002, de un listado en el que se consideran 79 países en orden de la confianza que los encuestados tienen hacia sus parlamentos, México ocupó el lugar 65.<sup>2</sup>

En la encuesta aplicada por el INEGI en el 2004 se muestra que la falta de confianza en diputados y senadores tiene una relación inversa a la escolaridad, es decir, a mayor formación académica, menor confianza en los representantes legisladores. La mayor confianza se registra en el nivel secundaria mientras que en el nivel posgrado se registra la menor confianza.

La falta de confianza observada parece no atribuible a los medios, ya que si bien el 62 por ciento,<sup>3</sup> de los encuestados respondieron enterarse de lo que pasa en política a través de la televisión, la población más expuesta a un manejo negativo de la imagen del Congreso es precisamente aquella en que se registra la mayor confianza en los legisladores.

#### NIVEL DE INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO DE LA POLÍTICA



Fuente: *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, 2004, p. 13.

La difusión que con gran amplitud llevan a cabo los medios, en especial la televisión, la radio y los periódicos, sobre legisladores con una actuación "no aceptable", si bien influye en la falta de confianza e imagen negativa que de ellos tiene la población, no puede

<sup>2</sup>Ronald Inglehart, Miguel Basáñez *et. al.* (2004) cuadro E075.

<sup>3</sup>En la Encup 2003 y 2005, 54.2 y 61.3 por ciento de los encuestados, respectivamente, respondió que se entera de lo que pasa en política a través de la televisión.

explicarse solamente a partir de este aspecto, sino que de manera hipotética se puede presumir que se debe a la falta de un vínculo más directo entre representantes y representados.

Esto es más cercano a la percepción que la población tiene del comportamiento político en general y es coherente con otras respuestas de la misma encuesta, que muestran la construcción social que se tiene sobre los legisladores y la ley.

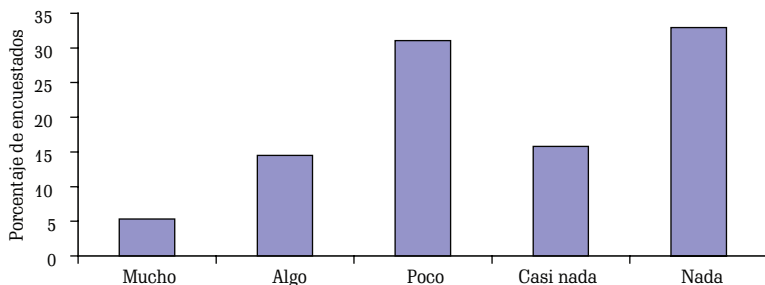
Esto se expresa, por ejemplo, en cómo se evalúa entre la población encuestada el interés de los legisladores por la población. En la encuesta del INEGI del 2005, ante la pregunta: ¿qué es lo que los diputados toman más en cuenta al elaborar las leyes?, el 43 por ciento respondió que los intereses de sus partidos y el 25 por ciento, que sus propios intereses. Solamente un 16 por ciento respondió que los diputados toman en cuenta los intereses de la población.<sup>4</sup> En este rubro hubo una pequeña variación entre los resultados de la segunda y tercera Encup, ya que en 2003 12.7 por ciento de las respuestas señalaron que los diputados tomaban más en cuenta los intereses de la población. Mientras que la percepción sobre la toma en cuenta de los intereses de los diputados favoreció los intereses de la población, mientras que los del Presidente de la República se vieron desfavorecidos casi en la misma proporción que favorecidos los poblacionales; pasaron de 17.2 en 2003 a 11 en 2005. La percepción sobre el desinterés que tienen los gobernantes hacia los gobernados es una constante que aparece desde la encuesta del 2004, en que si bien no se hacía la pregunta directa sobre los legisladores, sí se hizo sobre el nivel de interés de los gobernantes por la forma de pensar de la gente, como puede verse el la siguiente gráfica.

Asimismo, la concepción sobre el comportamiento de los gobernantes con respecto a la ley arroja datos de acuerdo con los cuales el 33 por ciento de los encuestados opinan que los gobernantes son los que menos respetan la ley.

En la aplicación de la encuesta de 2005, ante la pregunta: ¿en su experiencia, las leyes en México se usan?, el 33 por ciento respondió que para defender los intereses de la gente con poder, el 26

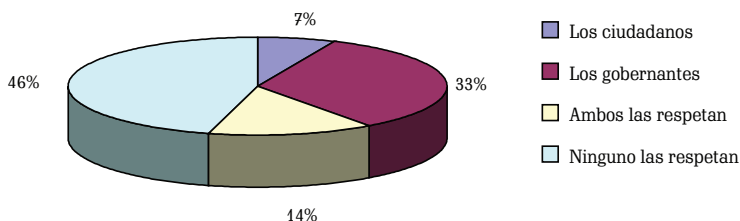
<sup>4</sup>INEGI (2005), p. 42.

### NIVEL DE INTERÉS DE LOS GOBERNANTES POR LA FORMA DE PENSAR DE LA GENTE, 2004



Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2004, p. 47.

### RESPETAN MENOS LAS LEYES

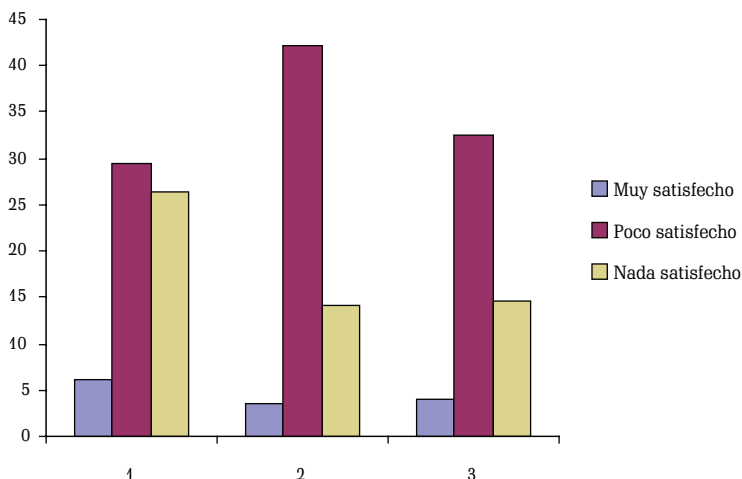


Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2004, p. 46.

por ciento como pretexto para cometer arbitrariedades. Solamente un 19 por ciento respondió que para buscar la justicia, mientras que un 16 por ciento considera que es para defender los intereses de la sociedad. Entre 2003 a 2005 llaman la atención dos variaciones significativas: que las leyes se usan como pretexto para cometer arbitrariedades subió de 11.3 a 26 por ciento y que se utilizan para buscar la justicia disminuyó de 23 a 18.6 por ciento. No es difícil entonces comprender por qué hay desencanto con la democracia.

Este desencanto tiene que ver de manera especial con que un alto porcentaje de encuestados perciben que poco pueden influir los ciudadanos en las decisiones del gobierno.

## SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA



Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2001, 2002, 2003.

### ¿QUÉ TANTO CREE USTED QUE LOS CIUDADANOS PUEDEN INFLUIR EN LAS DECISIONES DE GOBIERNO?

	2a. ENCUP	3a. ENCUP
Mucho	33.49	34.89
Poco	44.00	45.72
Nada	15.01	15.63

Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2001, 2002, 2003.

Habría que aclarar que si bien esta es la percepción, no se puede concluir que los encuestados están insatisfechos con la democracia sino que el tipo de gobierno que perciben no cumple con una de las características definitorias de ese régimen. Es decir, si un gobierno no puede ser influido en sus decisiones por sus ciudadanos éste no puede calificarse como democrático.

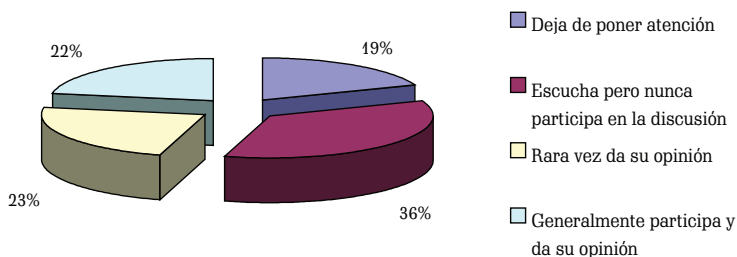
Si bien a partir de estos datos es claro que de acuerdo con la categoría de confianza en México, existe un muy escaso capital social, existen otras respuestas que dejan ver posibilidades presentes

y futuras para la participación y la construcción de nuevas representaciones, que abonen al cultivo de otros valores del capital social. En la misma encuesta, ante la pregunta de: ¿qué hace la persona entrevistada cuando al estar conversando con otras, éstas comienzan a hablar de política?, el 36 por ciento respondió que escucha pero nunca participa en la discusión.

Cuando en 2005, la pregunta: ¿en su comunidad hay algún problema que le interese principalmente a usted ayudar a resolver?, el 41 por ciento respondió que no, el 47 por ciento respondió de manera afirmativa. En 2004 y 2005, respectivamente, 30 y 33 por ciento respondió que alguna vez se ha organizado con otras personas para quejarse ante las autoridades a fin de resolver un problema que les afecta. Por otra parte 34 por ciento respondió que durante el último año asistió alguna vez a una reunión de la asociación de padres de familia y 32 por ciento a una junta de vecinos.

El Congreso es una institución cuya percepción en los ciudadanos está en proceso de transformación, ya que depende de la función que el sistema político le asigne. No podemos hablar del Congreso previo a 1997 y del actual, como la misma institución. Hay cambios fundamentales en su conformación y en su función, que derivan de los procesos de elección. Concretamente, la composición plural de las cámaras y el esfuerzo de los diputados de las tres últimas legislaturas: la LVII, LVIII, LIX por ocupar la función que en lo formal les corresponde.

#### AL ESTAR CONVERSANDO CON ALGUNAS PERSONAS Y ÉSTAS EMPIEZAN A HABLAR DE POLÍTICA USTED



Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2004, p. 13.

Durante estas legislaturas el Congreso ha ido ocupando espacios de decisión y negociación política, que antes de 1997 se circunscribían a los espacios del Poder Ejecutivo. Y si bien no se puede afirmar que en el país ya exista un equilibrio de poderes, la mayor presencia del Congreso en la vida política es indiscutible.

Sin embargo, la existencia del Congreso como órgano de representación vinculada de manera eficaz con los electores, aún está por construirse. En México la relación sociopolítica que vincula electores con elegidos llamada representación, no ha sido una relación ni dialógica ni fundamental porque no está basada en la confianza ni en la civilidad.

Debe construirse una comunidad política que vincule a una ciudadanía con derechos y obligaciones, con unos legisladores prudentes, que posean un conocimiento práctico (moral y no solamente técnico),<sup>5</sup> que permita una representación basada en la confianza y en la búsqueda del bien general además de reivindicaciones de justicia distributiva. Para ello es necesario transformar las condiciones jurídicas e institucionales que actualmente limitan la formación de un vínculo fundamental entre representantes y ciudadanía, como la dependencia de las carreras políticas de los legisladores con respecto a las cúpulas partidarias y a los gobernadores estatales y la fuerte presencia de los intereses de los partidos políticos en la dinámica parlamentaria. Es allí donde radica las condiciones jurídicas e institucionales que reproducen la desvinculación entre intereses ciudadanos y legisladores y no en la falta de reelección como se ha pensado.

## BIBLIOGRAFÍA

ARAUJO, Cícero (2002) "Civilización y ciudadanía", en Atilio Boron, (comp.), *Filosofía política contemporánea. Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*. Buenos Aires, Flacso.

<sup>5</sup>Cfr. Cícero Araujo (2002), "Civilización y ciudadanía", en Atilio Boron (comp.), *Filosofía política contemporánea. Controversias sobre civilización y ciudadanía*, Buenos Aires, Flacso.

- AZAYA UMAÑA, Sandra (2002), *Las representaciones sociales. Ejes teóricos para su discusión*, Cuaderno de Ciencias Sociales, núm. 127, San José Costa Rica, Flacso.
- BÉJAR Algazi, L. (2004), "La representación política en México: el papel de los partidos y los grupos parlamentarios en la LVIII Legislatura", en Béjar Algazi y G. Waldman (coords.) *La representación parlamentaria en México*, México, UNAM-Gernika, pp. 47-75.
- COX, Eva (2003), "El capital social en Australia", en Putman, Robert D. (2003), *El declive del capital social*, Barcelona, Galaxia Gutemberg, pp. 165-209.
- ESPINOZA TOLEDO, R. (2003). "La necesaria revalorización del Congreso", en Luisa Béjar y Rosa María Mirón Lince (coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios-Senado de la República LVIII Legislatura, pp. 229-242.
- (2004) "Representación de intereses y representación política en México", en L. Béjar Algazi y G. Waldman (coords.), *La representación parlamentaria en México*, México, UNAM-Gernika, pp. 31-46.
- INGLEHART, Ronald (1990), *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- , Miguel Basáñez, Jaime Díez Medrano et al. (2004), *Human Beliefs and Values. A Cross Cultural Sourcebook based on the 1999-2002 Values Surveys*, México, Siglo XXI Editores.
- JODELET, Denise y Alfredo Guerrero Tapia (2000), *Develando la cultura*, estudios en representaciones sociales, México, UNAM-Facultad de Psicología.
- VALVERDE VIESCA, Karla (2006), "Anhelos democráticos y crisis institucional en México: el papel del ciudadano como agente de transformación y desarrollo social", ponencia presentada en el Coloquio Cultura Política y Participación Ciudadana en México, antes y después del 2006, 10 de octubre de 2006, Ciudad de México, D.F., Secretaría de Gobernación.
- WUTHNOW, Robert (2003), "El carácter cambiante del capital social en E.U.", en Putnam, Robert D., *El declive del capital social*, Barcelona, Galaxia Gutemberg, pp. 543-620.

# La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés

Lorenzo Arrieta Ceniceros y Edgar R. González Castillo

## PREÁMBULO

Conforme se afianza la composición plural del Congreso en México, en especial, de la Cámara de Diputados, sus actores atienden con plena autonomía los asuntos de mayor trascendencia para la nación. En efecto, corresponde a los diputados y senadores entrar en acuerdos y conforme a su propio debate aprobar nuevas leyes, o bien reformar las existentes, sin esperar la imposición del titular del Ejecutivo, según práctica usual en el pasado régimen autoritario. El funcionamiento de un gobierno en donde ningún partido cuenta con la mayoría absoluta y, por tanto, está cancelada la hegemonía de alguno de ellos, permite establecer el perfil de las nuevas relaciones entre los poderes del Estado, pero también obliga a determinar los móviles que guían el trabajo de los congresistas. Si con anterioridad estos actores respondían a las instrucciones del titular del Ejecutivo federal, y de su partido (PRI), ahora lo importante es saber cómo se resuelve el problema de la representatividad y los intereses que se ponen en juego en la toma de decisiones.

La tesis principal que defendemos en este ensayo toma en cuenta las prácticas de los diputados en relación con otros actores sociales, a fin de establecer cómo se involucran distintos intereses en la toma de decisiones institucionales. En la actualidad, la diversidad de grupos de interés encuentran las condiciones para involucrarse en el terreno parlamentario con el propósito de influir en las iniciativas de reforma, sea presionando o persuadiendo a los integrantes de las fracciones partidistas involucradas. Por supuesto, tal circuns-



tancia obliga a establecer si los intereses particulares de las organizaciones se imponen sobre lo general de las nuevas leyes, o si los diputados son capaces de anteponer la perspectiva institucional y nacional, librando las presiones de los grupos involucrados.

Preciso será destacar las estrategias utilizadas por los grupos de interés para ser tomados en cuenta en los momentos en que se establecen resoluciones en el recinto parlamentario, pues con base en dichas estrategias se puede determinar el tipo de grupo que los diputados deben enfrentar. Es diferente llegar a acuerdos, o hasta entablar relaciones si los grupos utilizan la fuerza como mecanismo de presión, o si éstos optan por la persuasión.

## DEL RÉGIMEN AUTORITARIO A LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA. TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES EN MÉXICO

El nuevo escenario político ocurrido en el periodo correspondiente a los años 1988-2003, en donde se presentaron elecciones altamente competidas originó una mayor participación de la oposición provocando un desempeño novedoso del Congreso de la Unión, a partir de que el conjunto de las fracciones partidistas obtuvieron por primera vez los legisladores suficientes para condicionar su voto y así estar en condiciones de aprobar las leyes formuladas. Ello ha sido posible gracias a los cambios experimentados en el régimen político, en especial, al establecerse un conjunto de reformas electorales que dieron pie a la conformación de un sistema de partidos competitivo. Los procesos electorales han sido el pilar del cambio institucional mexicano, en la medida que han permitido la instauración de mecanismos democráticos.

De acuerdo con la conformación de los grupos parlamentarios, específicamente en la Cámara de Diputados, podemos apreciar la nueva estructura política que definió las transformaciones tanto en la normatividad como en la vida interna del cuerpo parlamentario.<sup>4</sup>

<sup>4</sup>En las legislaturas que abarcaron los años de 1988 a 1994 el PRI por primera ocasión perdió la mayoría calificada, ocupando en promedio el 52 por ciento de los espacios parla-

El hecho de que ningún partido político consiguiera mayorías permitió instaurar en México por primera vez un gobierno dividido.<sup>2</sup>

De esta manera es como ha sido posible que se conforme un nuevo pacto político que consolide un esquema legislativo sustentado en principios pluralistas de convivencia y colaboración, y además, ubique al acuerdo como única solución a los conflictos. Al no asegurar ningún partido la mayoría absoluta necesaria para aprobar una iniciativa, se requiere del concurso de los demás partidos políticos, lo cual exige encontrar coincidencias, fortalecer las negociaciones, o bien constituir alianzas para conseguir los votos requeridos. Esto ha dado a los partidos representados en la Cámara Baja una nueva capacidad a fin de influir en las decisiones legislativas; demandando de los patrocinadores de cada reforma un esfuerzo especial para vencer, y para conseguir el apoyo indispensable a sus iniciativas.

Existen muestras claras de acuerdos alcanzados con eficacia en la pluralidad,<sup>3</sup> empero, es necesario que los parlamentarios impulsen la nueva forma de negociación donde el arreglo político sea la piedra angular de la dinámica legislativa, a fin de asegurar la gobernabilidad en la toma de decisiones. En tal caso estaría principalmente la solución de los denominados temas estructurales, considerados fundamentales para el futuro del país, como son los casos de las reformas hacendaria, laboral y energética. Si bien es cierto que es necesario generar nuevos incentivos de cooperación no debemos de anunciar erróneamente que nos encontramos frente a una parálisis parlamentaria por la falta de efectividad en la aprobación

---

mentarios, y para 1997 el mismo partido perdió la mayoría absoluta, pues su porcentaje disminuyó a 47 por ciento, lo cual además provocó que se convirtiera en la mayor de las minorías.

<sup>2</sup>La definición del concepto hace referencia a la situación en la que la mayoría de la asamblea representativa pertenece a un partido y el presidente a otro, cuando ninguno de los partidos cuenta con mayoría se habla de un gobierno dividido no unificado (Colomer, 2001: 18).

<sup>3</sup>Como muestra de la capacidad institucional y de habilidad política del cuerpo parlamentario están la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Ingresos en los periodos constitucionales, la creación del Instituto de Protección al Ahorro (IPAB), la Ley del Servicio Profesional de Carrera; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

de las leyes o, en su caso, en una irreversible pérdida de legitimidad por las graves deficiencias de su funcionamiento al ser incapaz de dar respuesta a las necesidades sociales. En ese sentido, no hay manera de suponer que las fracciones parlamentarias siempre van a coincidir en todo, por lo que existirán constantemente desequilibrios y la ruptura de relaciones siempre estará latente.

La importancia creciente de la Cámara de Diputados en la discusión y aprobación de las leyes ha sido la causa de que el titular del Ejecutivo federal haya creado espacios de interlocución con los partidos políticos representados en el recinto, y se multipliquen las actividades de negociación entre ambos poderes. En los últimos periodos legislativos es posible observar una creciente actividad de aquellas secretarías de Estado responsables de promover las iniciativas del gobierno federal en las áreas de competencia dentro del órgano representativo.<sup>4</sup>

Las recurrentes enmiendas a las iniciativas gubernamentales muestran que la Presidencia de la República no posee más el monopolio de la agenda legislativa, pues es frecuente observar que las fracciones parlamentarias, las comisiones sustantivas y aun los legisladores en lo particular han incrementado su presencia en el proceso de toma de decisiones parlamentarias. Más aún es de destacar que el propio órgano representativo ha enriquecido su actividad al aumentar el número de iniciativas que presentan las fracciones partidistas; esta intensa labor de los parlamentarios refleja también la pluralidad política que expresan los ciudadanos en las urnas. Las legislaturas LVII (1997-2000) y LVIII (2000-2003) sirven de

<sup>4</sup>De nueva cuenta el claro ejemplo de esta relación se presentó durante la discusión anual de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Ambos poderes negociaron en el periodo legal cubrir los requerimientos de la administración pública y la instrumentación de los programas de gobierno en tales negociaciones entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las comisiones encargadas de dictaminar el paquete económico, ha conseguido coordinarse para alcanzar acuerdos elementales que permiten poner en marcha los compromisos del Estado (Gutiérrez, 2001: 46). Obviamente, en estos procesos no han faltado los conflictos recurrentes y la ruptura de relaciones ha estado presente. Sin embargo, los problemas han sido superados a partir de que tanto las fracciones partidistas representadas como el gobierno federal han logrado institucionalizar algunos acuerdos que permitieron desahogar los puntos medulares de los proyectos gubernamentales.

referente para destacar la cabal autonomía de la Cámara de Diputados, en tanto se ha podido observar que los partidos políticos representados proponen casi el 90 por ciento de las iniciativas puestas a discusión. Justamente debido a los resultados que nos arroja el análisis anterior es posible asegurar que la presencia de un gobierno dividido no ha generado una parálisis legislativa, por el contrario, producto de este proceso el trabajo legislativo se ha vuelto más intenso que en el pasado.

En el marco de la división de poderes, cabe plantear que para alcanzar los acuerdos necesarios de la agenda legislativa, las negociaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo deben adquirir un cariz institucional de respeto y reconocimiento pleno, respecto a las atribuciones jurídicas y a la representatividad de cada uno de ellos. La capacidad legítima del Ejecutivo de incidir sobre el proceso de formulación de leyes, tiene el efecto por demás positivo de fortalecer a la Cámara de Diputados, siempre y cuando aquél respete la investidura del Congreso y las reglas de procedimiento que han adoptado en la modificación y aprobación de las iniciativas de reforma.<sup>5</sup>

## LA APERTURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS A LOS GRUPOS DE INTERÉS. CONSTRUYENDO ESPACIOS DE INTERLOCUCIÓN PARA LA SOCIEDAD

La dinámica actual que están presentando los órganos parlamentarios en México, permite que avance la influencia de agrupaciones sociales en las deliberaciones legislativas. Las agrupaciones que destacan son aquellas donde actúan empresarios, obreros y campesinos, funcionarios gubernamentales, rectores de universidades. También cabe referir la injerencia en las cámaras de los movimientos sociales.

<sup>5</sup>Por el momento, las reglas se encuentran desgastadas debido a la cerrazón del Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, a causa de querer pasar a como dé lugar sus reformas estructurales. Este hecho ha fomentado el descrédito del trabajo legislativo si se toma en cuenta que las reformas estructurales siguen pendientes, y con ello se contribuya a que prevalezca una imagen de estancamiento. Todo lo cual ha traído como resultado que se conciba a la institución representativa como un obstáculo a los programas gubernamentales.

La preponderancia que desde la LVII Legislatura ha adquirido la Cámara de Diputados en la toma de decisiones hace posible que las organizaciones de la sociedad se sientan atraídas a plantear sus problemáticas cuando la aprobación de una determinada iniciativa les afectará de una u otra forma. Obviamente las organizaciones con mayor posibilidad de entrar en arreglo con las fracciones parlamentarias son aquellas que están cohesionadas bajo una dinámica permanente, maniobran con recursos económicos suficientes, son capaces de movilizar las potencialidades de sus seguidores y poseen una estructura de intereses definida; hablamos propiamente de aquellas que se inclinan por convertirse en grupos de interés y eventualmente en grupos de presión.<sup>6</sup>

Es oportuno revisar los conceptos de grupo de interés y grupo de presión, pues no estamos convencidos que sea razón suficiente para que a un grupo se le denomine de presión solamente por proponerse influir en las determinaciones de políticas gubernamentales, sin observar las estrategias definidas para la defensa de sus intereses. Por el contrario, consideramos que el grupo de interés, justo por la necesidad de llegar a defenderse, decide entrar en contacto con los actores encargados de ejercer el poder político. Por tanto, este último grupo es capaz de ejercer presión para conseguir sus propósitos, aunque en ocasiones no se plantee ni tengan necesidad de ejercer tal presión (constriñendo al adversario), por lo que debe recurrir a métodos de persuasión y convencimiento. En resumidas cuentas, hasta el momento hemos optado

<sup>6</sup>En la actualidad es necesario iniciar una reflexión detenida acerca de los conceptos grupo de interés y grupo de presión. Tradicionalmente los autores que los han utilizado hacen una diferencia estricta, que impiden llegar a entenderlos formando parte de un mismo proceso. El primer concepto refiere la organización de individuos que se cohesionan a partir de la defensa de determinados intereses, la más de las veces para resguardarse del ejercicio del poder. En cambio al grupo de presión se le denomina a toda organización que plantea sus demandas en el espacio público, y por tanto, en todo momento se propone influir en la toma de decisiones de políticas gubernamentales. Estas consideraciones parten desde los estudios clásicos elaborados por Meynaud, 1972; Loewenstein, 1979; Duverger, 1979 hasta los últimos textos de Pasquino, 1996 y Miguel Jerez, 2000. Inexplicablemente, los autores llegan a considerar que dentro de los métodos de presión utilizados por los grupos está la fuerza y la persuasión!, cuando sabemos de sobra que estos términos tienen un significado contrario.

por el concepto de grupo de interés, el cual entendemos como: todas aquellas agrupaciones, constituidas por organizaciones o individuos, que tienen como objetivo influir en las decisiones de los poderes públicos, con la finalidad de satisfacer sus intereses y agregar sus demandas en las políticas estatales. Para lograr lo anterior los grupos de interés algunas veces influirán con base en la política de la persuasión, y muchas otras ocasiones a través de la presión.

En nuestro análisis, los grupos de interés que intentan influir en las deliberaciones parlamentarias, a través de establecer vínculos permanentes con los legisladores son las organizaciones obreras, campesinas, populares y empresariales. Destacando las que pertenecen al CT, a la CNC y la CNOP.

### **Grupos de interés provenientes de los sectores sindical y popular**

En la actualidad, los integrantes de las agrupaciones tradicionales de obreros, campesinos y los denominados populares continúan utilizando los canales institucionales de la Cámara de Diputados para impulsar sus propuestas. La experiencia que los dirigentes acumularon bajo el viejo esquema de participación política les ha hecho comprender que a través del ámbito institucional, sus problemas pueden asegurar una respuesta favorable, aprobando o bloqueando leyes, según sus intereses; asimismo, consideran que no basta mantener vínculos con el recinto legislativo, sino que pugnan por formar parte del mismo, reclamando sus cuotas tradicionales dentro del Revolucionario Institucional con la finalidad de tener acceso a los puestos de elección popular.<sup>7</sup>

La práctica de las organizaciones pertenecientes al sector laboral está dirigida a salvaguardar su poder de influencia en las

<sup>7</sup>Es sencillo comprender el interés que los miembros de los sectores obrero, campesino y popular del PRI siempre muestran para intervenir en las comisiones legislativas más importantes, incluso es fácil que presidan aquellas comisiones que caen directamente en el terreno de su competencia, por ejemplo, las de Trabajo y Previsión Social; Vivienda; Seguridad Social; y Agricultura.

decisiones que caen en su competencia, buscando no ser excluidas por los legisladores en aquellas iniciativas de reforma que tratan asuntos laborales u otras con implicación sobre la materia; siempre cuidan sumar esfuerzos para incluirse en los debates, utilizando los canales institucionales para refrendar sus intereses. Por ejemplo, cuidan que sus propuestas se incluyan en las negociaciones en torno a la Ley Federal del Trabajo, en las reformas a las leyes del IMSS, Infonavit e ISSSTE. Entre las preocupaciones más importantes que tienen los representantes sindicales para negociar sus propuestas de reforma, está condicionar su apoyo a cambio de obtener prebendas políticas y determinados beneficios para los trabajadores.

Conviene que se distinga a estos grupos de interés de todos aquellos que pretenden influir en las deliberaciones de la Cámara de Diputados, pues desde las fases incipientes del régimen autoritario vienen desarrollando una dinámica muy cercana a los poderes del Estado. Se ha llegado a comprender que los sectores laboral, popular y campesino fueron interlocutores legítimos del Poder Ejecutivo para intervenir en las decisiones públicas. Por el otro, porque tradicionalmente han estado acostumbrados a negociar sus demandas en los órganos de gobierno y a que la autoridad periódicamente los convoque a participar en los diseños institucionales del país.

En los últimos años hemos tenido oportunidad de conocer sucesos en que las organizaciones sindicales han recurrido a estrategias de presión (movilizaciones, bloqueo de avenidas y asentamiento en recintos públicos) para lograr que sus demandas sean tomadas en cuenta por la Cámara de Diputados. El caso de mayor resonancia fue al modificarse la Ley del Seguro Social, en lo correspondiente al régimen de jubilaciones. Los actos de presión, en efecto, bien pueden contribuir a que los problemas planteados por los grupos tengan repercusión en la opinión pública, y a partir de ello los debates y la resolución definitiva les favorezcan. La habilidad de los dirigentes les permite dejar de lado los actos de presión para pasar a la negociación y al acuerdo, pues esta opción les garantiza que sus intereses sean considerados por las instituciones públicas.

Precisamente, estos grupos son quienes presentan mayores esfuerzos para influir en las decisiones parlamentarias, y sean quienes los legisladores busquen permanentemente para entrar en arreglo. El lugar que ocupan en los procesos productivos, entre otras cosas, los coloca en un lugar privilegiado en la negociación legislativa.

### **Grupos sociales provenientes del sector económico**

Un segundo grupo de interés que establece contactos permanentes con los diputados de todos los partidos políticos es el ligado a los negocios, industria y comercio. Sobresale el Consejo Coordinador Empresarial, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, Coparmex, Concamin, Concanaco-Servitur y Canacintra. A pesar de que estas organizaciones no pertenecen a ningún partido político, mantienen vínculos estrechos con ellos, e inclusive varios de sus miembros han sido postulados para ocupar curules legislativas (regularmente así lo ha hecho el PAN). Al igual que los dirigentes sindicales mantienen una presencia constante en el recinto parlamentario, estableciendo vínculos con las comisiones de éste y con los coordinadores de las fracciones de cada uno de los principales partidos políticos. De esta manera las agrupaciones han sido capaces de presionar para orientar en su favor un determinado dictamen sobre las reformas a las leyes; también han sido capaces de impulsar sus propias propuestas de leyes.

Llama la atención que estos grupos de interés sí cuenten con una agenda legislativa propia que tratan de negociar en la Cámara de Diputados. La agenda contempla las denominadas reformas estructurales (impulsadas desde la LVII Legislatura), por lo que es común que el sector privado manifieste su preocupación por poner en la mesa de los debates parlamentarios la reforma hacendaria y laboral; aunque igualmente, el empresariado resolvió impulsar otras reformas importantes, entre las que destacan la Ley de Cámaras Nacionales, la Ley de Navegación y Transporte Marítimo, la Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos (*El Universal*, 13 de marzo de 2003; finanzas, p. 5).



## Grupos de interés que provienen del sector público

Entre los grupos de interés que promueven mecanismos de enlace político con los parlamentarios se encuentran las organizaciones ligadas a los distintos órdenes de gobierno. Sobresalen la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago).<sup>8</sup> Al igual que las corporaciones económicas buscan reuniones de trabajo con los coordinadores de las fracciones parlamentarias para intercambiar información, pero sobre todo para asegurar mayores recursos a los estados en el Presupuesto de Egresos Federal. Así se explica que la Conago mantenga encuentros periódicos con las comisiones de Hacienda y Crédito Público; Presupuesto; Federalismo; y Fortalecimiento Municipal; para alcanzar sus objetivos los gobernadores han tenido que participar en mesas de diálogo y foros de consulta nacionales que las comisiones organizan.

Una de las mayores muestras de cooperación entre la Conago y las comisiones parlamentarias es la Convención Nacional Hacendaria (CNH). La integran representantes del gobierno federal, gobernadores, legisladores federales y empresarios, y hasta 2003 habían celebrado 139 reuniones. El acuerdo más significativo surgido de la Convención es consolidar el federalismo fiscal, que permita dotar de mayores recursos a los gobiernos estatales, vía el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) (*El Universal*, 15 de mayo de 2004; nación, p. 22).

Los miembros de la Conago han comprendido que sus demandas pueden ser tomadas en cuenta cuando son capaces de practicar el cabildeo, impulsando sus propias ofertas de reforma, e intercambiando información con los parlamentarios antes de cualquier tipo de presión alejada de los cauces institucionales. Haber optado de

<sup>8</sup>Ha sido común que los grupos de interés y de presión sólo sean considerados en el ámbito particular, quedando excluidos, por tanto, cuando actúan en la esfera pública. Nosotros optamos por considerar a los grupos de interés y de presión aun cuando actúan en esta esfera, debido a que responden a una determinada organización y cohesión encaminadas a defender sus intereses, y a pesar de ser parte de lo público deben intervenir, en ocasiones presionando, para defender sus reivindicaciones en áreas diferentes en las que usualmente se mueven.

esta manera favoreció la oportunidad de impulsar sus propios proyectos de reforma en la Cámara de Diputados, tales como: "Por la construcción de un federalismo real 2000", "Mejorar los ingresos federales a estados y municipios 2004", "Auditoría a la recaudación federal participable 2002", y "Áreas de oportunidad para las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos 2003" (*El Universal*, 28 de mayo de 2005, nación, p. 7). Por supuesto, no debe perderse de vista que la capacidad de la Conago para influir en las decisiones parlamentarias se debe a la posición que ocupa en la estructura del poder político al ser miembros del pacto federal.

El activismo político presentado por la Conago ha sido la causa de que los parlamentarios la acepten como interlocutor legítimo en las discusiones anuales del Presupuesto de Egresos, y hasta donde tenemos noticias, son las mismas fracciones partidistas las que buscan reunirse con los gobernadores para entrar en arreglo institucional. Un elemento más que contribuye a que las demandas de los gobernadores sean consideradas es su afiliación de éstos al PRI, PAN y PRD; además por el carácter partidista de los jefes de gobierno y de los legisladores es posible una expedita coincidencia para fortalecer el federalismo fiscal.

Como parte de las instituciones públicas localizamos a los centros de educación superior. En su mayoría están afiliados a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES); su actividad está dirigida a negociar mayores recursos a las universidades públicas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por medio de la estrategia del cabildeo, la ANUIES se encarga de persuadir a los legisladores para obtener mayores recursos presupuestales al ramo educativo; del mismo modo ha sido indispensable celebrar reuniones con los presidentes de las comisiones de Educación Pública, Ciencia y Tecnología y Presupuesto para realizar el análisis conjunto del referido con aquel mismo fin.<sup>9</sup>

<sup>9</sup>Para el año 2002 los directivos de la ANUIES se habían reunido con dichas comisiones por cuarta ocasión de manera consecutiva para realizar un análisis junto con los legisladores del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (*El Financiero*, 12 de diciembre de 2002, p. 40).

Es frecuente que las fracciones parlamentarias hagan suyas las demandas de los rectores de las universidades como una muestra de apoyo para mejorar las condiciones de la educación superior. Tenemos que para el ejercicio fiscal de 1999 los diputados de las distintas fracciones que integraban las comisiones mencionadas adoptaron las demandas de los máximos representantes de las universidades públicas. Para ese año las fracciones aprobaron en promedio 2,000 millones de pesos más que lo establecido en el proyecto de presupuesto del presidente Ernesto Zedillo (*El Financiero*, 2 de diciembre de 1998, p. 43).

Lo anterior no quiere decir que las propuestas de los directivos de la Asociación sean cabalmente resueltas. Sin embargo, lo importante es advertir que gracias al cabildeo llevado a cabo por los actores, las demandas pueden canalizarse oportunamente. También es conveniente señalar que las universidades refuerzan el cabildeo legislativo, negociando por separado sus propuestas de presupuesto; a ello responde que los rectores de la UNAM, UAM, diversas universidades estatales y el director del IPN, consideren benéfico mantenerse en contacto directo con los presidentes de las comisiones.

La actuación de la ANUIES es claro ejemplo del grupo de interés que es capaz de apreciar la importancia de establecer vínculos con la institución estatal encargada de resolver sus problemas, que a su vez comprenden repercusiones sociales. Es posible apreciar, en consecuencia, que la Asociación sólo tiene opción de convencer, argumentando, para que sus demandas sean respaldadas e incorporadas en las decisiones parlamentarias. Por ello es poco probable que los integrantes de la ANUIES se decidan por estrategias de presión a fin de conseguir sus objetivos (claro que este tipo de estrategias no está en definitiva cancelada).

### **Movimientos sociales que incluyen grupos de presión**

Otras agrupaciones más que se proponen influir en la toma de decisiones parlamentarias son aquellas cohesionadas en torno a un movimiento social. Entre los grupos de mayor relevancia de este

tipo, encontramos al Barzón Unión Nacional y al Consejo Nacional de Ahorradores (Conah). La forma de actuar de las organizaciones en cuestión depende de la coyuntura, pero antes de decidir tener un acercamiento con los legisladores buscan asegurarse de promover la movilización social. Sucede con frecuencia, empero, que la movilización sea considerada en sí misma una acción de presión para conseguir que las demandas repercutan en las deliberaciones de la Cámara de Diputados. Los dos ejemplos que referimos a continuación servirán para ilustrar nuestras aseveraciones.

Durante la LVII Legislatura el Barzón Unión Nacional efectuó numerosas movilizaciones sociales como mecanismo efectivo para conseguir que sus intereses fueran reconocidos en las deliberaciones parlamentarias; considerando que sólo de esta forma los problemas de atraso en el sector agropecuario empezarían a ser solucionados. Recuérdese que la llamada Cabalgata por la dignificación del campo mexicano, realizada en el año 2000, tuvo el propósito de que los legisladores aprobaran una partida especial por 51,300 millones de pesos en el presupuesto de egresos para promover el desarrollo agropecuario.<sup>10</sup> Esa cantidad representaba el doble del presupuesto planteado por el Ejecutivo federal.

En la ocasión, el Barzón determinó que los legisladores con seguridad los atenderían si acampaban en el exterior del recinto parlamentario, amén de obstruir periódicamente las principales avenidas en el Distrito Federal.<sup>11</sup> Esa circunstancia obligó a que los integrantes de la Comisión de Presupuesto aceptaran discutir con los líderes sociales sus demandas. A raíz del encuentro, Alfonso Ramírez Cuéllar, líder del Barzón y diputado federal, infor-

<sup>10</sup>El movimiento llegó desde varias entidades federativas con 150 caballos, 25 vacas y 4,500 marchistas mismos que se postraron en las afueras de la Cámara de Diputados, las secretarías de Hacienda y Comercio, y el zócalo capitalino (*El Financiero*, 29 de noviembre de 2000, p. 100).

<sup>11</sup>El denominado Campamento nacional por un nuevo presupuesto se ubicó en la avenida Congreso de la Unión. Fue organizado un festival y sobre la plataforma de un *trailer* se llevaron a cabo bailes y actos de música y poesía. Para tal tertulia utilizaron aparatos electrónicos con exagerado volumen para interrumpir los trabajos parlamentarios. En el festival participaron cantantes y escritores, que aprovecharon la oportunidad para emitir consignas hacia los representantes de la nación, y exigir mayores recursos al campo (*El Universal*, 6 de diciembre de 2000, nación, p. 10).

mó que los legisladores habían aceptado algunas propuestas de su organización, entre las cuales sobresalía mejorar los subsidios al campo.

El mismo procedimiento que empleó la agrupación anterior para presionar, la CONAH lo puso en marcha. En varias ocasiones el Consejo desfiló hacia la ciudad de México con la finalidad de exigir la creación de un fideicomiso que permitiera solucionar el fraude cometido contra las cajas de ahorro, restituyéndose las inversiones efectuadas. De igual forma exigió a la Cámara de Diputados crear una partida presupuestal especial y, finalmente, la creación de una legislación para la regulación de las cajas de ahorro populares (*El Universal*, 28 de septiembre de 2000; nación, p. 12).

Las protestas y la obstrucción de accesos a la Cámara de Diputados y a varias secretarías de Estado obligaron a los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD a analizar el tema en cuestión y a trabajar en favor de una solución institucional, como era diseñar un presupuesto adicional. Sólo con esta opción, los diputados vieron que contribuirían a que cesaran las movilizaciones y la escalada de manifestaciones. Por este motivo las comisiones de Hacienda, Agricultura y Desarrollo Social después de complicadas discusiones llegaron al acuerdo de asignar 2,000 millones de pesos para cubrir el 80 por ciento de las deudas de los defraudados.<sup>12</sup> Respecto a la regulación legal demandada, los diputados del PRI presentaron una iniciativa de Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Con las anotaciones hechas hasta aquí es pertinente establecer que la movilización social es un recurso sofisticado que utilizan algunas organizaciones para exponer sus demandas ante la opinión

<sup>12</sup>A pesar de la resolución a la que se había llegado en la Cámara, el conflicto de la CONAH continuó por varias semanas más. Las frecuentes reuniones que programaban los diputados con los dirigentes de la organización social no derivaron de inmediato en un arreglo, entre otras cosas, por la exigencia del Consejo de que se elevara la asignación económica al fideicomiso por crearse (un millón de pesos más de lo propuesto). Finalmente, las partes en pugna acordaron que la partida presupuestal definitiva ascendería a 2,500 millones de pesos, cantidad útil para rembolsar el 70 por ciento de los ahorros defraudados. Esta resolución dio por concluidas las movilizaciones de los deudores (*El Financiero*, 4 de diciembre de 2002, p. 10; *El Universal*, 06 de diciembre de 2000, nación, p. 8).

pública.<sup>43</sup> Sirve como un mecanismo de presión para tratar de agilizar la inclusión de sus preferencias en la legislación o, simplemente para lograr poner en el centro de los debates sus propuestas. Es innegable que las presiones con estas características son adecuadas si los líderes consiguen exponer sus demandas en los recintos parlamentarios. Como ya ha sido indicado, estos grupos de interés, por lo general, en un inicio no buscan contacto con los legisladores sino que aspiran a que sus movilizaciones tengan efecto para entrar en arreglo.

Consideramos que la influencia realizada por estos grupos de interés obedece a la existencia actual del proceso democrático fomentado en el país, y tal influencia es común que sea aceptada en los recintos legislativos en la medida en que la sociedad organizada presenta mayor capacidad para expresar y hacer llegar sus propuestas hacia el ámbito estatal. Por este motivo no hay duda que la agregación de intereses especiales refleja una vida política incluyente, en tanto que la sociedad cuenta con canales institucionales para promover sus intereses. Lo que a su vez permite que nuevas agrupaciones disputen a las viejas corporaciones los espacios de interlocución con los poderes públicos.

Un tema de la mayor importancia sobre lo tratado es llegar a determinar hasta qué punto el grupo de interés que privilegia la estrategia de la presión para que sus demandas sean resueltas, considera necesario vincularse con las instituciones públicas. Es pertinente, pues, que el grupo considere pasar de la etapa de la movilización a la de negociación y concertación a fin de participar en los acuerdos donde estén contempladas sus preocupaciones.<sup>44</sup>

<sup>43</sup>Es común encontrar que los integrantes de estas organizaciones sociales, para tener impacto en la opinión pública, se desnuden en las principales vías de comunicación, sacrifiquen animales frente a instancias gubernamentales, se manifiesten con machetes en mano y pintarrajeen inmuebles a lo largo de sus manifestaciones (*El Financiero*, 14 de diciembre de 2000, p. 88).

<sup>44</sup>Como se ha anotado, las distintas expresiones de presión empleadas por los grupos han llegado a conseguir la atención de la opinión pública, pero sobre todo han logrado ser atendidas por los representantes del Congreso, lo cual en un primer momento indicaría el triunfo del movimiento, más aún si los parlamentarios incorporaron en sus resoluciones parte de los planteamientos defendidos por los grupos. Aunque la falla de fondo está dada

## LAS NUEVAS FUNCIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. AGREGACIÓN DE INTERESES ESPECIALES EN LAS DELIBERACIONES PARLAMENTARIAS

En la actualidad cualquier organización de la sociedad que pretenda ver incorporadas sus propuestas en los debates legislativos; asegurar respuesta a sus peticiones; o simplemente desee vigilar el rumbo de las iniciativas de reforma tendrá que hacerlo a través de los canales institucionales. Esto no podría presentarse de otra manera, en tanto que dichas organizaciones han comprendido que es con los legisladores con quienes deben arreglar los problemas, pues el Poder Ejecutivo ha perdido su preponderancia en el arbitraje central de la negociación política. Bajo esta consideración es posible afirmar que una de las nuevas funciones de la Cámara de Diputados en la transición democrática es garantizar la presencia de los grupos de interés en la propia esfera política, suscitando la confrontación entre lo privado y lo público por medio del debate. Ello ha generado la existencia de una institución legislativa capaz de responder a las demandas de organizaciones sociales y en un órgano donde los grupos de interés pueden cuestionar los diseños jurídicos del país, influyendo en la solución de los problemas nacionales.

Conviene remitirnos a una experiencia que permita dar sustento a los planteamientos referidos. Para el efecto, es útil el debate que se llevó a cabo en la Cámara de Diputados para reformar la Ley de Navegación y Transporte Marítimo en la LVIII Legislatura (Arrieta y González, 2004).

El proceso comprendió casi dos años desde el momento en que fue dada a conocer la iniciativa de reforma por la Comisión de Marina Mercante, presidida por el panista César Patricio Reyes Roel, hasta su presentación en el pleno del órgano representativo. Durante ese lapso intervinieron factores que no dejan duda sobre la importancia de tomar en cuenta a cada uno de los actores políticos que

---

porque los grupos de interés a pesar de sus presiones no fueron capaces de intervenir en el arreglo institucional.

deben de intervenir en el diseño, las discusiones y la aprobación de las leyes. Los actores que intervinieron en el proceso fueron: la Cámara Nacional de la Industria de Transporte Marítimo, Asociación Nacional de Agentes Navieros, Orden de Capitanes y Pilotos Navales de la República Mexicana, Unión Nacional de Marineros, Sindicato Nacional de Pilotos de Puertos, Coordinación General de Puertos de Marina Mercante, adscrita a la SCT, Secretaría de Marina y Pemex.

La primera versión de la ley formulada por la Comisión de Marina, dada a conocer (14 de diciembre de 2001) fue rechazada rotundamente por los grupos de interés y por los integrantes de los partidos políticos debido a que consideraron que sus propuestas no habían sido tomadas en cuenta, a pesar de las numerosas reuniones de consulta convocadas por la Comisión responsable. Lo peor fue la muestra de interés de los involucrados para superar sus diferencias.

El nuevo intento para aprobar en definitiva la ley requirió cuidar todos los detalles. En primer lugar, el presidente de la Comisión estableció enlaces directos con los miembros de las organizaciones de la sociedad, asumiendo el compromiso de que sus propuestas presentadas en foros y reuniones serían consideradas. En segundo lugar, la Comisión en cuestión llevó a cabo un constante cabildeo con los integrantes de los partidos políticos, en un inicio con los miembros del PRI y luego con el PRD, a fin de superar las diferencias, cohesionar intereses, y asegurar su respaldo a la hora de emitir sus votos en cada una de las reuniones de discusión. En especial, fue preciso garantizar que existiera consenso a favor de la ley, al ser presentada en el pleno de la Cámara.

A partir de la tarea del cabildeo, los miembros del PAN fueron capaces de que se disolviera la alianza opositora formada por algunas agrupaciones del sector marítimo y del PRI. El bloqueo manifestado por esta alianza hacia la propuesta de ley también concluyó debido a los acuerdos entre las partes, lo cual implicó que la ley experimentara varias modificaciones, previo a las discusiones definitivas. No es ocioso mencionar que al presentarse la iniciativa para reformar la Ley de Marina en el pleno de la Cámara de Diputados



fue aprobada por unanimidad (12 de diciembre de 2002). No podía ser de otra manera pues las preferencias de las agrupaciones implicadas fueron tomadas en cuenta, amén de la disposición de las fuerzas políticas para negociar y entrar en arreglos (Arrieta y González, 2004).

Es importante no dejar de tomar en cuenta el cabildeo que los diputados realizan con los grupos de interés en su propio recinto; en ocasiones, tanto los vínculos como los acuerdos que son entablados con los grupos deciden el peso político que las fracciones partidistas necesitan para orientar el tipo de reformas de una ley. Como ha quedado anotado, es frecuente que los grupos inicien el acercamiento con los diputados, recurriendo a los espacios donde éstos se mueven. Posteriormente, los grupos y las fracciones parlamentarias deciden organizar sesiones de trabajo, en donde cada propuesta es confrontada hasta conseguir algunos acuerdos. Esa labor previa asegura que las iniciativas sean aprobadas en comisiones y en el pleno de la Cámara de Diputados.

Cuando se ha presentado la necesidad en la Cámara de Diputados de conocer los puntos de vista de los distintos grupos de interés, los coordinadores de las fracciones de los partidos o los presidentes de las comisiones resuelven programar consultas a los grupos, o bien organizan foros para debatir el sentido de las reformas. Este es el camino normal que ha predominado, pero con el cambio político presentado en el país, los propios grupos referidos son los encargados de promover sesiones y convenciones de trabajo con la finalidad de promover sus exigencias entre los miembros de las comisiones legislativas.<sup>15</sup>

<sup>15</sup>La situación se presentó cuando las empresas de telecomunicaciones (concentradas en la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, Telecomunicaciones e Informática, la CIRT, entre otras) se informaron sobre la discusión que llevaba a cabo la Comisión de Hacienda y Crédito Público para aplicar un impuesto especial del 20 por ciento al uso del servicio telefónico, según se contemplaba en la Miscelánea Fiscal para el ejercicio del 2003. Para evitar el cobro del mencionado impuesto, las agrupaciones practicaron el cabildeo con los integrantes de la Comisión implicada y con los coordinadores de las fracciones políticas; de igual manera para conseguir su propósito recurrieron a la presión hacia los legisladores (*El Universal*, 21 de diciembre de 2004 y *El Financiero*, 14, 19, 22, 26 y 31 de diciembre de 2004).

## CONSIDERACIONES FINALES

La importancia de las organizaciones para tener influencia en las decisiones que toman las fuerzas políticas en la Cámara de Diputados, sugiere la preocupación acerca del predominio de los intereses corporativos y, por lo tanto, que las leyes promovidas por los parlamentarios se desvíen de la perspectiva general. La misma reflexión cabe respecto a los intereses que orientan los debates de los integrantes de los partidos políticos en la misma Cámara. La clave para atender el dilema debe tomar en cuenta el papel institucional jugado por los legisladores y su calidad de representantes nacionales.

La existencia de grupos de interés con capacidad de influir en la toma de decisiones en el órgano representativo no debe ser motivo de preocupación. Es correcto que aquéllos accedan a espacios públicos donde expresen sus diferentes problemas; sin embargo, lo importante es que utilicen vías institucionales sustentadas en procedimientos democráticos. El nuevo escenario político exige que los representantes del Congreso, se obliguen a consultar a los grupos de interés, y a negociar con ellos sus demandas. Esta actitud contribuirá seguramente a evitar los conflictos sociales.

Las perspectivas de la confrontación entre intereses defendidos por las organizaciones sociales y los diputados requieren tomar en cuenta las expectativas políticas de los segundos: ante un determinado arreglo debe estar presente la posible reacción de los ciudadanos; las decisiones del electorado en futuras elecciones; y las reacciones sociales hacia los partidos políticos al que pertenecen los diputados involucrados. En cambio el interés orientador de las acciones de los grupos es necesariamente limitado, en tanto responde exclusivamente a su esfera particular. Por supuesto, un representante puede optar por respaldar los privilegios de los grupos, pero sus riesgos políticos serán con seguridad lamentables.

A partir de que exista comunicación de la Cámara de Diputados con las organizaciones sociales podrá garantizarse que exista consenso en la tarea de aprobar las disposiciones legales. Estos vínculos, sin duda, contribuirán a que ambas partes se vean fortalecidas.

## BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

- ARRIETA CENICEROS, Lorenzo y Edgar R. González Castillo (2004), "La injerencia de los grupos de presión en la Cámara de Diputados. El proceso democrático y la institucionalización de las prácticas legislativas", en libro electrónico *II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, México, septiembre-octubre.
- COLOMER, Josep (2001), *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- DUVERGER, Maurice (1979), *Sociología política*, España, Ariel.
- GUTIÉRREZ, Jerónimo (2001), *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder*, México, UNAM-III.
- JEREZ, Miguel (2000), "Los grupos de presión", en Rafael del Águila (ed.), *Manual de ciencia política*, España, Trota, pp. 291-318.
- LOEWENSTEIN, Karl (1979), *Teoría de la Constitución*, España, Ariel.
- MEYNAUD, Jean (1972), *Los grupos de presión*, Argentina, Eudeba.
- PASQUINO, Gianfranco (1996), "Participación política, grupos y movimientos", en *Manual de ciencia política*, España, Alianza Universidad Textos, pp. 179-216.
- El Financiero*.
- El Universal*.

# El SNTE y su influencia en el Poder Legislativo en el marco de la alternancia

Aldo Muñoz Armenta

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), a diferencia de otras organizaciones corporativas de la misma naturaleza, pese a la derrota del electoral de su principal aliado político, el PRI, en el año 2000, y de afrontar un escenario legislativo de un gobierno sin mayorías de 1988 a la fecha, conserva una importante influencia política en ambas cámaras que se sustenta en su capacidad para impulsar el triunfo de sus candidatos a diputados y senadores, a través de diferentes partidos, así como en su eficacia para defender en el Congreso las posturas y propuestas que son el soporte de su fuerza organizativa. Así ha ocurrido en los casos del presupuesto en materia de educación básica y en los de las discusiones en torno a la creación o modificación de leyes que regulan la actividad de los servidores públicos en el ámbito de su esfera gremial.

La hipótesis que se plantea en este trabajo al respecto, establece que la influencia del SNTE en el ámbito legislativo, pese al cambio en la correlación de fuerzas en el sistema de partidos y la consecuente disminución del peso político de las organizaciones sindicales corporativas afiliadas al PRI, es producto de que los dirigentes de este gremio en el contexto de la alternancia política en la Presidencia de la República, basados en sus capacidades legales de tipo coactivo hacia los trabajadores, es decir, a su fuerza corporativa, diversificaron su intercambio político apoyando a las fuerzas políticas que impulsaran liderazgos del magisterio. Para tal efecto, crearon una red electoral de apoyo, paralela a las estructuras partidistas, reforzaron su alianza con el titular del Ejecutivo y fundaron un nuevo partido que les hizo posible aumentar su presencia e influencia en ambas cámaras.

Es importante advertir que estas acciones están asociadas a las particularidades del poder del sindicato magisterial, tales como el tamaño de su membresía (más de un millón de afiliados); la recepción centralizada de las cuotas por parte de sus líderes nacionales<sup>4</sup> (que representa el 1 por ciento del salario mensual de los trabajadores); su presencia nacional y regional (56 secciones en las 32 entidades y 7,000 delegaciones en los más de 2,500 municipios) y a ciertos factores de la democratización del régimen político, entre los que destacan: el declive del poder metaconstitucional del Presidente; el desplome de la hegemonía del PRI; el fortalecimiento del federalismo; y las dificultades del partido en la Presidencia para alcanzar mayoría en ambas cámaras.

El presente trabajo se divide en tres apartados. En el primero se explica cuáles fueron las funciones políticas de las corporaciones adheridas al PRI, como es el caso del SNTE, en el contexto del régimen autoritario, así como la forma en que éstas actúan en el Congreso. En el segundo apartado se explica cuáles eran las condiciones en las que el SNTE, como grupo corporativo del PRI, hasta 1988, lograba hacer valer sus intereses en el Congreso. En el tercer apartado se explica por qué pese al proceso de democratización y la materialización de la alternancia en la Presidencia de la República, este sindicato no solamente mantiene sus espacios de poder en el ámbito de las instituciones de la representación política y en la SEP, sino que además ha reforzado su influencia en el Poder Legislativo.

## EL RÉGIMEN AUTORITARIO Y LA INFLUENCIA POLÍTICA DE LAS CORPORACIONES SINDICALES

Si bien el partido hegemónico surge en 1929 para restringir la competencia electoral a su ámbito interior, también se constituyó en un

<sup>4</sup>En el sexenio de Vicente Fox, la SEP entregó a la presidenta del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Elba Esther Gordillo, poco más de 769 millones de pesos por concepto de cuotas sindicales, de acuerdo con información proporcionada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) dada a conocer el 7 de febrero en los periódicos nacionales.

instrumento de organización corporativa de los sectores más relevantes en el ámbito de la economía, donde los trabajadores sindicalizados desde el principio tuvieron un papel fundamental (Bizberg, 1990 y 2003; Bensusán, 2000 y 2005; Bensusán y Alcalde, 2004; Pereyra, 1981). De acuerdo con Schmitter (1992) el corporativismo, en el contexto de un gobierno autoritario, supone el control de la sociedad, a través de la organización "desde arriba" de diversos conglomerados de individuos a los cuales se les agrupa en función de su actividad productiva (Giner y Pérez, 1979; Panitch, 1992; Lehmbruch, 1992).

El Estado requería organizar a la sociedad porque necesitaba desarticular los distintos poderes locales y reforzar su poder central. Por ello, alentó la formación de organizaciones campesinas, sindicales y "populares" con el propósito de

1. movilizarlas verticalmente para apoyar las políticas de gobierno y para tener votantes activos;
2. regular los conflictos de tipo económico y político en forma centralizada;
3. crear un mecanismo controlado de canalización de demandas;
4. contar con actores sociales controlados y subordinados (González Casanova, 1990; Córdova, 1994; Pacheco, 2000: 76-77).

El autoritarismo mexicano conducido desde el Estado mediante este mecanismo de control, no abarcó, empero, a toda la sociedad. Por décadas, solamente incluyó a gran parte de los actores institucionalizados del sistema político, entre los que resaltan sindicatos, organizaciones campesinas y populares, que en un momento dado pudieran politizarse y obstaculizar las políticas públicas. En cambio muchos individuos, generalmente al margen de las organizaciones, tuvieron libertades políticas acotadas y libertades civiles sin restricción alguna, tales como el libre tránsito a la libertad de escoger trabajo, profesión, lugar de residencia, entre otras.

Se pudo construir entonces una sólida base de lealtad de los individuos integrantes de las corporaciones hacia el PRI, la cual se cimentó, tanto en el caso de los trabajadores sindicalizados, como de otros sectores sociales organizados, en

1. intercambio político, es decir intercambio de apoyo a el gobierno y al partido por beneficios económicos y posiciones de poder (Panbianco, 1990; Rusconi, 1985);
2. la coacción legal: en el caso de los trabajadores organizados, la legislación laboral otorga a las respectivas autoridades en la materia amplias facultades para restringir la acción sindical, pues esta ley establece que toda la intermediación laboral está a cargo de los representantes y que un sindicato agrupación de sindicatos es legal, así como sus acciones siempre que lo autorice la autoridad competente (Bensusán, 2000); y
3. el clientelismo y el paternalismo de los líderes que atraparon a sus integrantes en una compleja red de relaciones particularistas y tradicionales que se sustentaron en las negativas de la libertad y democracia sindicales y en la opción de tener independencia de las burocracias corporativas.

El eje del monopolio corporativo en lo que supone el arbitraje, el curso de acción de los apoyos y la subordinación hacia el gobierno por parte de los grupos institucionalizados, fue la institución presidencial. El jefe del Ejecutivo, por mediación del PRI, generalmente fue la fuente principal de las iniciativas políticas que afectaron los intereses de las corporaciones. Su inclinación para favorecer a una u otra agrupación, bien mediante el otorgamiento de posiciones dentro del PRI o con cargos de elección popular o bien mediante políticas particulares de gobierno, estuvo asociada a los términos de su proyecto sexenal (por ejemplo, el impulso de las inversiones *versus* las alzas salariales) o por la coyuntura (como un repentino estallido social o el fortalecimiento de un grupo disidente dentro del partido oficial).

En buena medida, el Presidente delineó su estrategia política particular por conducto del Poder Legislativo (Hurtado, 2004: 265-266). Los diputados y senadores del PRI, si bien tuvieron margen de maniobra para la representación genuina de los intereses regionales o corporativos, para el debate, los acuerdos y las negociaciones, generalmente el Presidente logró imponer su agenda, en buena medida por su capacidad de decidir quién sería su sucesor.

De controlar centralizadamente las nominaciones mediante el partido hegemónico, el cual no tenía competencia genuina en la disputa por el poder (Molinar, 1993; Peschard, 1993; Nohlen, 1994; Woldenberg, 1996); la posibilidad de promover fraude ante una eventual derrota<sup>2</sup> (Crespo, 1994: 60-64); la prohibición de la reelección legislativa en forma consecutiva (Weldon, 2003; Joaquín, 2004); y porque era su prerrogativa colocar en la presidencia de las comisiones camerales más importantes, como Gobernación, Hacienda, Presupuesto, Trabajo, a sus allegados, al igual que al frente de los órganos del gobierno interno del Congreso. Esto garantizaba la disciplina parlamentaria en torno al partido y al Presidente (Cosío, 1972; González, 1990; Hurtado, 2004; Alarcón, 2006). Así, para tener influencia política en el Legislativo, se hacía preciso contar con la anuencia presidencial.

En estos términos, desde el Congreso federal (además de los espacios en las legislaturas locales, las presidencias municipales e incluso algunas gubernaturas) los dirigentes obreros de las organizaciones corporativas, defendieron al Estado y sus políticas, pero obtuvieron una considerable capacidad de influencia en la esfera gubernamental que les permitió incidir de múltiples maneras en el aparato estatal. En suma, las corporaciones sindicales fueron compensadas con los productos del intercambio político.<sup>3</sup>

<sup>2</sup>La hegemonía electoral del PRI no siempre alcanzó para derrotar a los partidos de oposición genuina, de manera que de forma sistemática si las circunstancias lo ameritaban, el partido oficial recurrió a: la desviación masiva de recursos estatales financieros, administrativos y humanos, en su favor; el control estatal de los procesos electorales, el cual permitió la parcialidad de los órganos de gobierno; el virtual control gubernamental de los principales medios de comunicación, o su asociación estrecha con el gobierno en caso de ser privados; el arrebato del triunfo a los contrincantes, solapado, apoyado o a veces realizado por las propias instituciones gubernamentales; y la imposición de un resultado favorable al partido de gobierno por vía de la fuerza.

<sup>3</sup>El *intercambio político* es un proceso de canje entre los grupos sociales organizados y el Estado en el cual se negocian bienes de naturaleza diversa (salarios, cuotas de poder, facilidades de crédito, subsidios, por la parte económica; o lealtad política, consenso democrático o suspensión de disenso, por la parte política). El grupo social organizado, al entrar en la transacción, convierte su fuerza y capacidad de actuación en un bien negociable. El mecanismo, a su vez, funciona como un medio de legitimación y de integración social. Igualmente el *intercambio político* tiene lugar sobre la base de relaciones de poder que implican intercambios desiguales, ámbitos de influencia y control de los recursos.



## LA FUERZA CORPORATIVA Y POLÍTICA DEL SNTE EN CONTEXTO DEL AUTORITARISMO

Este sindicato fue creado en 1944 por auspicio del gobierno mexicano, el cual convocó a la unificación de las organizaciones magisteriales entonces existentes para que conformaran una organización de carácter "nacional" que agrupara a los trabajadores de educación básica y secundaria de cada uno de los estados y municipios.<sup>4</sup> Así, el SNTE es la única organización gremial que representa a los trabajadores de la educación pública a nivel nacional y estatal (SNTE, 1989).

Este sindicato se define a sí mismo como:

la organización de estructura nacional y unitaria de los trabajadores de la educación, que promueve la defensa y continuo mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, laborales y profesionales de sus agremiados. Se integra por los trabajadores al servicio de la educación, dependientes de la Secretaría de Educación Pública, de los gobiernos de los estados, de los municipios, de empresas del sector privado, de los organismos descentralizados, jubilados y pensionados del servicio educativo de las entidades citadas (Declaración de principios, 2004, artículo 5).

El SNTE es parte de la constelación corporativa de las organizaciones de los empleados públicos, de forma que fue integrante del Congreso del Trabajo, organismo cúpula de los trabajadores organizados y miembro hasta 1989, del sector popular del PRI. Todavía como representante de los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública (SEP) formó parte de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), pero a partir del 27 de febrero de 2004

<sup>4</sup>El 16 de febrero de 1944, la autoridad judicial correspondiente otorgó el registro al SNTE y lo reconoció para que "funcione como organización de trabajadores al servicio del Estado en la Secretaría de Educación Pública". Esto sucedió después de que el Sindicato de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana (STERM), el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUNTE) y el Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Educación (SMMTE), todos de carácter nacional, acordaron, por presiones del gobierno, unificarse para darle vida al SNTE.

se incorporó a la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos.<sup>5</sup>

Entre otras cosas, su fuerza corporativa se asentó en el hecho de que la legislación laboral que regula las actividades sindicales de los empleados públicos en México, establece que no puede haber otro sindicato al interior de la SEP,<sup>6</sup> por tanto el SNTE no ha competido con otras organizaciones laborales por la representación del gremio magisterial ni a nivel nacional ni en las 32 entidades del país.<sup>7</sup> Al ingresar a la SEP, los trabajadores quedaban afiliados automáticamente al sindicato, salvo los de confianza.

El SNTE está compuesto por 56 secciones que están distribuidas a lo largo de todo el territorio nacional. De estas 56 secciones, 32 son federales, cinco únicas, 18 estatales y una de escuelas particulares. Hasta mayo de 1992, antes de la federalización de la educación básica, las secciones federales estaban integradas por los trabajadores de la educación que prestaban sus servicios en instituciones que dependían laboral y financieramente del gobierno federal. Las estatales, corresponde a los empleados adscritos también al sector

<sup>5</sup>Esta nueva federación es producto de una ruptura entre el liderazgo que en ese momento encabeza en la FTSE, el dirigente sindical de los trabajadores de la Secretaría de Salud, Joel Ayala Almeida y la lideresa permanente del SNTE, Elba Esther Gordillo, quien a partir de mayo fue elegida presidenta de ese sindicato para un periodo de cuatro años y reelegida en julio de 2007 para completar un periodo "único" que concluye en 2012.

<sup>6</sup>Hay grupos de trabajadores (IPN, INAH, INBA e institutos tecnológicos que funcionan como sindicatos independientes del SNTE, pues tienen una relación directa con las autoridades educativas y cuentan con un reglamento laboral *ad hoc* para su operación. Sin embargo, esto no ha significado que la dirección nacional del SNTE no pueda intervenir en los procesos internos de selección de liderazgo y aun en la negociación de salarios y prestaciones.

<sup>7</sup>En los estados de Veracruz, Puebla y México, existen otros sindicatos magisteriales desde hace varias décadas, pero tienen un carácter regional y no compiten por la membresía del SNTE. En fechas recientes, en Tabasco, Baja California, Distrito Federal, Yucatán, Quintana Roo y Jalisco, por conflictos de tipo político, se formaron sindicatos estatales para agrupar al magisterio "disidente", los cuales, empero, tienen un carácter minoritario. En Tlaxcala, en 1997, se formó un sindicato paralelo a la sección estatal denominado "bases magisteriales", pero los líderes y su membresía se volvieron a adherir al SNTE en el año 2000. En Michoacán, en el año 2001, la sección estatal se dividió en dos grupos: los institucionales y los democráticos; no obstante que estos últimos forman parte de la corriente opuesta a la dirigencia nacional, la CNTE, no rompieron con el sindicato. En Oaxaca, a principios de enero de 2007, con el fin de debilitar a la sección 22, el comité nacional impulsó la formación de la sección 59 del SNTE, es decir, no se planteó una desafiliación o expulsión de la disidencia.

educativo pero han tenido como contraparte patronal a los gobiernos de los estados. Las secciones únicas han agrupado por lo regular dentro de una misma entidad federativa a los empleados dependientes del presupuesto federal y estatal (Loyo y Muñoz, 2003; Peláez, 1999; Benavides y Velasco, 1992).

Desde su creación, la dirigencia del sindicato magisterial ha presionado a las autoridades educativas para que acepten que en parte de las áreas donde se distribuyen los principales recursos del sector educativo se ubiquen cuadros sindicales. Dichas áreas son los puestos directivos que tienen que ver con el manejo de las escuelas públicas; los centros de reclutamiento, es decir, las escuelas normales; las comisiones de escalafón, y las oficinas donde se decide la creación y asignación de nuevos puestos de trabajo, así como la aplicación de castigos u otorgamiento de estímulos diversos. En este último caso se trata de toda una pirámide burocrática dentro de la SEP o de las dependencias educativas de los estados: dirección de escuela, supervisor, inspector, jefe de departamento y director de área. Dada esta relación, algunos estudiosos de la relación SEP-SNTE hablan incluso de "colonización" e "imbricación" (Street, 1992; Reséndiz, 1992) por parte del sindicato sobre el quehacer educativo de la administración pública.

Así, las líneas de autoridad se conectan de la siguiente forma: los directores de escuela con supervisores e inspectores de zona y éstos con los directores de área en los estados de las modalidades educativas de primaria y secundaria. El poder sindical incluso llega a confundirse con el de la burocracia de la SEP, por ser un alto grado de "imbricación" (Arnaut, 1996) entre los puestos de confianza y los cargos sindicales. Por ejemplo, los supervisores de zona, cuya función es vigilar la labor magisterial y en su caso, reportar las anomalías, son al mismo tiempo líderes sindicales adscritos a la línea de los comités seccionales o de la dirigencia nacional. De este modo, así como presiden asambleas gremiales, deciden ascensos y traslados de los trabajadores. Aunque el puesto de supervisor es de confianza es un cargo que está dentro del escalafón sindical, lo cual lo sitúa en la controversia de la interacción de las dos entidades a las que pertenece (Arnaut, 1996).

El grueso de la base trabajadora, en medio de este engranaje institucional, debe lealtad y obediencia al sindicato porque de éste depende su ingreso, su permanencia, su estabilidad laboral, su ascenso, sus condiciones de trabajo, sus expectativas de promoción, sus prestaciones, el pago de sus sueldos y el trámite de jubilación.

En las áreas enunciadas con anterioridad, el SNTE interviene porque son los pilares de la reproducción permanente de su fuerza cualitativa y cuantitativa, pero en algunos de esos espacios y otros de la SEP, el sindicato trata de participar porque lo considera como un "derecho profesional" del magisterio. Ante ello, cuando las autoridades educativas se proponen reformar parcial o totalmente algunas de estas áreas, están obligadas a discutirlo con el sindicato que siempre se ha mostrado renuente a que se realicen cambios sin su participación y, en ocasiones, sin su consentimiento (Muñoz, 2005; Latapi, 2001; Guadarrama, 1997; Arnaut, 1996; Ornelas, 1995; Arnaut, 1992; Guevara Niebla, 1992; Miranda, 1992; Reséndiz, 1992).

Por otra parte, los integrantes del SNTE, a diferencia de otros empleados públicos, han evitado a lo largo del tiempo diferentes restricciones del marco legal que norma sus relaciones laborales. En particular, se trata de la conculcación del derecho a la negociación de sus condiciones de trabajo y del derecho a huelga. En lo que respecta al tema de la negociación colectiva, aunque la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) es muy clara en cuanto al hecho de que no es posible la participación del sindicato en el establecimiento de las Condiciones Generales de Trabajo<sup>8</sup> en las dependencias públicas, el SNTE rebasa con mucho esta restricción e incluso en ciertas áreas –por su fuerza y su influencia al interior de la SEP– impone condiciones en forma unilateral. La huelga es otro aspecto en el que los trabajadores del sector público y su capacidad de negociar está restringida según la ley, empero buena parte de los agremiados de este sindicato, se han distinguido por su constante participación

<sup>8</sup>Los artículos 87 y 88 de la LFTSE, indica que las Condiciones Generales de Trabajo fijan las reglas respecto a la intensidad y calidad del trabajo en el servicio público; las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales; las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas.

en movilizaciones y paros que reivindican mejores salarios y condiciones de trabajo (Peláez, 1984; Loyo, 1985; Trejo, 1990).

La capacidad de los líderes del SNTE para intervenir el diseño y operación de la política educativa, así como en las condiciones de trabajo de los agremiados, se ve reforzada por la relación que este sindicato ha mantenido con el PRI y otros partidos políticos. El PRI y el resto de los partidos se relacionan con los maestros en grupo o en forma individual porque son portadores permanentes de un liderazgo social en las comunidades donde desarrollan su labor. Su presencia, como la del médico o el sacerdote, reviste un estatus social por el significativo atraso y marginación que se registra en algunas regiones. Los partidos políticos han procurado aprovechar en su beneficio esta situación, más aún porque la presencia efectiva del gobierno se da en todas las localidades del país a través de los centros escolares de educación básica. No ocurre lo mismo con hospitales, regimientos militares o de procuración de justicia.

Así, a través de los docentes, las distintas fuerzas políticas del país se hacen presentes en las diferentes localidades de México. La labor política que tradicionalmente hacen los miembros del SNTE por los partidos en las comunidades son tales como acciones de proselitismo, representación ante los órganos electorales, coordinación de campañas políticas, ser candidatos o incluso líderes del partido. En la medida que desde 1929 a 1988, el único partido que podía ganar elecciones en el ámbito regional, fue el PRI, prácticamente todos los apoyos del magisterio se dirigieron a esta fuerza política.

Los maestros simpatizantes de otras fuerzas políticas tuvieron escasas oportunidades de adhesión, bien porque hubo intimidación y represión, bien porque los partidos opositores no tenían presencia nacional. En este escenario, el PRI tuvo por décadas en el SNTE una importante base de movilización y promoción en favor de sus candidatos y programas en tiempos electorales. El sindicato apoyó con sus recursos tanto humanos como financieros las campañas políticas del PRI (Peláez, 1984).

Esta colaboración, le permitió al sindicato tener representantes en municipios, en congresos locales y especialmente en el Congreso federal. De hecho, por sus características de tipo corporativo: mem-

bresía permanente y en aumento, dependencia de sus integrantes para gestionar ascensos, licencias, cambios de adscripción, préstamos, acceso a los programas de formación y superación, la presencia de sus representantes como gremio ha sido notoria en la Cámara de Diputados, sobre todo desde que facilita el acceso de la oposición, en 1979. Desde las cámaras de Diputados y Senadores, los congresistas del SNTE han podido intervenir como miembros o presidentes de las comisiones de Educación sobre todas las cuestiones relativas al proceso legislativo de las leyes y reglamentos de la educación pública. Igualmente, desde estos cargos los cuadros del sindicato magisterial han podido participar en las discusiones sobre la asignación del presupuesto al rubro administrativo de su competencia.<sup>9</sup> Así, los cambios que ha introducido el gobierno entre la décadas de los cuarenta y ochenta en materia de educación básica y normal, tales como el proceso descentralizador, la obligatoriedad del bachillerato para los normalistas o las modificaciones en materia de escalafón por conocimientos, entre otros, no han pasado por el Legislativo, en la medida que los diputados del SNTE desde la Comisión de Educación asumieron, sobre todo, el papel de "jugadores de veto". Por eso otro de los rasgos que caracterizan un proceso de cambio en el ámbito de la educación básica hasta 1989, es el "golpe" al liderazgo nacional, es decir, la sustitución basada en el nombramiento presidencial de otro dirigente menos beligerante.

## EL SNTE Y SU PRESENCIA EN EL CONGRESO EN EL CONTEXTO DE LA ALTERNANCIA

El déficit de legitimidad que generaron las elecciones federales de 1988, dio lugar a una serie de reformas electorales que contribuyeron sustantivamente a minar los pilares del control corporativo. Las sucesivas reformas electorales que se sucedieron entre 1989 y 1996,

<sup>9</sup>Esta situación se reproduce en las 31 entidades federativas donde, como a nivel federal, los cuadros del SNTE tienen al menos un legislador en la cámara local respectiva que suele ocupar el cargo de presidente de la Comisión de Educación.

favorecieron el desarrollo de instituciones electorales que habrían de garantizar elecciones cada vez más democráticas y equitativas durante 15 años (Woldenberg, 2006). El resultado de estas reformas dio lugar al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de cuyas disposiciones se puede destacar lo siguiente:

1. Se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) como organismo autónomo del gobierno cuyas funciones servirán para realizar un padrón, organizar las elecciones y escrutar los votos, determinar el registro de un nuevo partido, dar financiamiento a los partidos, fiscalizar, y en su caso, sancionar a las fuerzas políticas que rebasaran topes de campañas o utilizaran recursos no autorizados de terceros. La autoridad del IFE recayó en un Consejo integrado por consejeros "ciudadanos" sin filiación partidaria, elegidos por la mayoría de los diputados.
2. Se creó un tribunal electoral (TEPJF) con facultades para anular elecciones ilícitas, para sentenciar la inhabilitación de funcionarios públicos que contribuyesen en éstas y para ordenar la repetición de una elección con fuertes irregularidades.<sup>10</sup>

Esta reforma electoral, debido a la competitividad que generó incluso en el ámbito Legislativo, dio origen a un fenómeno político hasta entonces inédito en México: el surgimiento de un "gobierno dividido" o "gobierno sin mayoría". El concepto de gobierno dividido se aplica cuando el Poder Legislativo –en una o dos de sus cámaras– se encuentra dominado por un partido diferente al del titular del Ejecutivo.

<sup>10</sup>Por otra parte, la reforma incluyó limitar a 300 el número de diputados que puede tener un solo partido y evitar sobrerrepresentación al establecer que ningún instituto político podrá tener un porcentaje en la Cámara Baja que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación nacional. Es decir, de acuerdo con la nueva disposición normativa, si el partido del Presidente obtiene menos el 42.3 por ciento de la votación, no podrá contar con más de 250 diputados, esto es, la mitad más uno de los asientos en la Cámara de Diputados. Asimismo, se derogó la norma de renovar la mitad del Senado cada tres años y se incluyeron dos fórmulas para su integración: 1. 32 senadores –un tercer representante por estado– por el principio de primera minoría; y 2. la asignación de 32 escaños por el principio de representación proporcional para los partidos que cubrieran al menos el 2.5 por ciento de la votación nacional.

La reforma electoral culminada en 1996 y sus consecuencias políticas en ambas cámaras, debilitaron las bases del corporativismo sindical. No solamente porque el Cofipe determinó como ilegal la afiliación colectiva a los partidos, sino porque limitó las posibilidades efectivas de que los líderes sindicales tuvieran triunfos seguros una vez nominados candidatos a través del PRI, que el Presidente se comprometiera e impulsara iniciativas a favor de los liderazgos sindicales, ya que no tendría en lo sucesivo garantizado el apoyo mayoritario para sus iniciativas (Espinosa, 2006, 2006a; Béjar, 2006).

Una consecuencia de esta situación es que también se rompió la disciplina incondicional de los legisladores del PRI en torno a la agenda del Presidente, justamente porque la carrera política de los congresistas ya no dependería del Ejecutivo, sino de las relaciones dentro del partido y del triunfo electoral (Alarcón, 2006; Béjar, 2006; Mora, 2006; Jiménez, 2006; Valencia, 2005). Los pilares institucionales del corporativismo se debilitaron aún más con el triunfo del PAN en las elecciones presidenciales de julio del año 2000 (Bensusán, 2005).

En este contexto de arribo a la democracia y más aún porque la oposición empezó a ganar elecciones en los estados y en los municipios más poblados del país desde 1989, se registraron indicios en el sentido de que los sindicatos no podrían ser coaccionados por el partido en el gobierno, entre otras cosas, porque ya no tendría que intercambiar, de manera que los trabajadores organizados saldrían de esa camisa de fuerza que fue la relación corporativa con el régimen autoritario y su partido<sup>41</sup> (Bensusán, 2000).

Sin embargo, esto no ocurrió. Si bien los líderes sindicales siguieron siendo beneficiarios de la tolerancia gubernamental para

<sup>41</sup>Incluso podía suponerse que esa sería la conclusión definitiva de la relación corporativa, en la medida que el cambio de modelo económico iniciado en 1982, había marcado el comienzo del rompimiento entre los trabajadores organizados y los gobiernos priístas, pues con las políticas de ajuste, redujeron sensiblemente los beneficios gubernamentales para los trabajadores, tales como subsidios al consumo, subsidios a sectores sociales marginados o políticas monetarias expansivas, entre otras acciones. Asimismo, desde el gobierno se inhibió cada vez más la sindicalización en la industria manufacturera y en el sector servicios con el propósito de atraer inversiones.



manejar con absoluta discrecionalidad los gremios, conservaron un espacio marginal en el ámbito de la representación política durante el sexenio del primer presidente surgido de las filas del PAN. Por otro lado, en las entidades gobernadas por este partido o el PRD, la nueva clase política dejó atrás sus principios y propuestas partidistas de autonomía y democracia sindicales y decidió no enfrentarse con los dirigentes de los gremios en la medida que su neutralidad o respaldo era importante para atraer inversiones y/o para ganar elecciones (Alcalde, 2004; Bensusán, 2005).

Al contrario, se hizo patente que reivindicar la autonomía y democracia sindicales no resultaba atractivo económicamente y en cambio, ponía en riesgo el triunfo electoral del partido en el gobierno (Muñoz, 2005). A su vez, los líderes gremiales se apegaron al pragmatismo de los gobiernos y en la medida que mantuvieron la disciplina y la gobernabilidad sindicales, si bien en su mayoría ya no recibieron candidaturas, se mantuvieron intocados sus espacios de influencia e impunidad. Así, la disminución de los dirigentes en el Congreso resultó atenuada por la nueva relación política de mutua neutralidad.

### El SNTE y su continuidad corporativista en la democracia

En el caso del SNTE, los efectos de la democratización política, a diferencia de otras organizaciones sindicales de carácter "nacional" o regional, lo cual incluye confederaciones, federaciones y sindicatos en particular, fue completamente diferente, porque esta organización, por el tipo de patrón al que se enfrenta (el gobierno federal y los gobiernos de los estados que ya no son de un mismo partido y que han asumido una visión *eficientista* de la educación pública), en la medida que el funcionamiento de los servicios donde se desempeña está ligado a las finanzas públicas, y porque buena parte de los cambios en el sector pasan por una o ambas cámaras federales, se vio obligado a mantener sus espacios de representación política en las legislaturas estatales y el Congreso.

Los líderes del SNTE requerían de una cuota de poder político en el Congreso por medio del PRI u otros partidos<sup>42</sup> para mantener como parte importante la base de su legitimidad en la intermediación laboral, los “fueros” administrativos y laborales de sus representados, su capacidad de influencia en la SEP y el flujo presupuestal para el sector de educación básica que cubriera las expectativas de los trabajadores agremiados.

Frente a ello, la dirigencia del sindicato magisterial orientó su estrategia de adaptación al cambio político modificando internamente los mecanismos de la relación con el gobierno y los partidos y diversificando externamente sus alianzas políticas. En tal sentido, en 1989, la dirigencia encabezada por Elba Esther Gordillo, desafilió al SNTE del PRI y con base en una reforma estatutaria, impulsada en 1992, se crea el Comité Nacional de Acción Política que se trazó como objetivo apoyar a los miembros del sindicato que sean postulados como candidatos a un cargo de elección popular por cualquier partido político.<sup>43</sup>

Este cambio organizativo consolidó al SNTE como un grupo de interés en competencia por los recursos públicos de tipo económico y normativo (McFarland, 1987; Xifra, 1998; Smith, 1995; Finer, 1966; Hula, 2002), y por tanto se vio obligado al “cabildeo” en los ámbitos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.<sup>44</sup> En esta lógica, los dirigentes del SNTE apostaron a *manejar* la agenda de las complejas transformaciones del sistema educativo nacional ante la exigencia de avanzar en la calidad y la equidad.

<sup>42</sup>La necesidad de diversificar sus relaciones políticas no solamente era un problema relativo al cambio institucional, es decir, por causa de la democratización, sino porque además dentro del SNTE muchos maestros se fueron adhiriendo cada vez más a otros partidos y cuestionando las relaciones “corporativas” de la dirigencia sindical con el PRI.

<sup>43</sup>Con esta modificación se legitima el apoyo al partido o partidos que promuevan el mayor número de candidaturas del magisterio, sea el PRI o cualquier otra organización, además de que se favorece la continuidad de la representación política del SNTE en el Congreso.

<sup>44</sup>La paulatina democratización del régimen dio lugar a una genuina división de poderes, y por tanto, el funcionamiento efectivo de pesos y contrapesos entre los poderes. Ante ello, el Presidente dejó de representar el centro de las iniciativas políticas y el árbitro central en las disputas entre grupos.

## Los intercambios con el Presidente

En lo que respecta a su relación con el Ejecutivo, la dirigencia del SNTE aceptó durante el sexenio 1988-1994 negociar y aprobar el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) que implicó la transferencia de los servicios educativos del gobierno federal hacia los estados. Asimismo, el entonces Presidente recibió respaldo del sindicato para las campañas electorales del PRI en el ámbito federal. A cambio, la SEP reconoció a la dirigencia nacional del SNTE como único interlocutor en las negociaciones salariales y de política educativa tanto a nivel federal como estatal.<sup>15</sup> Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, la lideresa del sindicato magisterial Elba Esther Gordillo fue nombrada secretaria general de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), lo cual le permitió reasumir el control del gremio que prácticamente había perdido durante el trienio 1995-1998 y el presupuesto educativo en educación básica permitió mantener el promedio salarial de los docentes en cuatro salarios mínimos. Desde luego, el magisterio respondió con apoyo electoral al Ejecutivo.

Desde el inicio del gobierno de Vicente Fox, la relación con la dirigencia del SNTE fue de mutua colaboración. Pese a la militancia panista del presidente, la lideresa del SNTE acogió sin grandes fricciones las iniciativas presidenciales en materia educativa. Destaca el Programa de Escuelas de Calidad, Enciclomedia, la Guía para Padres, el Acuerdo Social para la Calidad de la Educación que comprometía al gobierno a promover el 8 por ciento del PIB en la educación y al SNTE a aceptar que las plazas docentes se otorgaran mediante concursos de oposición, y finalmente, la Reforma Integral de Educación Secundaria (RIES), no obstante que afectó de manera significativa la organización de buena parte de las escuelas normales del país (Navarro, 2005: 269-319). Finalmente, desde el Legislativo, en calidad de coordinadora

<sup>15</sup>Este reconocimiento presidencial y de la SEP fue complementado por la Secretaría del Trabajo, quien otorgó al SNTE registro como organización sindical del apartado A del artículo 123 de la Constitución. Es decir, con esta medida, se convierte en la única organización sindical con doble concurrencia en términos jurídico-laborales, lo cual lo faculta para representar trabajadores del gobierno federal, del sector privado y de los gobiernos estatales y municipales.

parlamentaria del PRI, Elba Esther Gordillo promovió en noviembre de 2003 la iniciativa presidencial de homologar en 10 por ciento de IVA todos los productos, incluidos alimentos y medicinas, pese a la oposición de casi la mitad de los diputados de la bancada de su partido (Granados, 2004: 78-88). Finalmente, la dirigencia del SNTE apoyó al candidato panista en las elecciones presidenciales del 2006. A cambio Vicente Fox aceptó que la lideresa del SNTE, Elba Esther Gordillo tuviera derecho de veto para nombramiento del titular de la SEP, le entregó la dirección del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la dirección de la Lotería Nacional y la Subsecretaría de Seguridad Pública, así como un presupuesto educativo que acotó los conflictos magisteriales en demanda de mejoras salariales. De hecho, el sexenio 2000-2006, ha sido uno de los de menor conflictividad laboral del magisterio.

Para garantizar su presencia en el Legislativo, a partir de 1989, los líderes del SNTE se dieron a la tarea de apoyar a todos los partidos que entregaran candidaturas a “maestros”. La estrategia funcionó mejor para regidurías, presidencias, presidencias municipales y diputaciones locales, en la medida que en 1994, el SNTE pudo colocar en la Cámara Baja a nueve legisladores; en 1994 a 12, y en el 2000 a seis (Bensusán y Alcalde, 2004). Después de la derrota del PRI en las elecciones presidenciales, en fórmula con Roberto Madrazo, la dirigente del sindicato magisterial hizo campaña para alcanzar la secretaría general del partido, cargo que finalmente ocupó a partir de marzo de 2002. Gracias a esa posición logró meter en la lista de ese partido a 25 de sus correligionarios como candidatos que, efectivamente, obtuvieron una curul en la LIX Legislatura de la Cámara Baja.

## Las estrategias para obtener espacios en el Legislativo

De cara al proceso electoral del 2006, la dirigencia nacional del SNTE enfrentaba serias dificultades para garantizar la continuidad de su influencia en el Poder Legislativo. Primero, la presidenta del sindicato magisterial, Elba Esther Gordillo, entró en confrontación con Roberto Madrazo, presidente del PRI por lo que tuvo que dejar la coordinación parlamentaria y posteriormente, la secretaría general de ese partido.

En este escenario, para garantizar su representación en el Congreso, los líderes nacionales del SNTE, crean en marzo del 2005 un nuevo partido denominado Nueva Alianza y suscribieron un acuerdo electoral con Felipe Calderón, candidato presidencial del PAN, cuyo compromiso implicó abanderar por parte de ese partido a candidatos del magisterio en diputaciones y senadurías, mientras que la organización política del magisterio promovió entre sus integrantes y el electorado en general el voto dividido: para la presidencia por el PAN y para el Congreso por Nueva Alianza o el PRI, según lo requirieran los gobernadores de ese partido. Esto le permitió al SNTE obtener 15 diputaciones (nueve por Nueva Alianza, tres por el PAN y tres por el PRI) y tres senadurías (una por Nueva Alianza, una por el PAN y una por el PRI).

### Los alcances de la influencia del SNTE en el Legislativo

Entre 1994 y el año 2003, gracias a su alianza con el Ejecutivo, pero sobre todo, gracias a sus legisladores tanto en Cámara Baja como en el Senado, el SNTE pudo *reorientar* las leyes y decretos que eventualmente habrían afectado los "fueros" administrativos de sus representados y sus espacios de influencia en la misma Secretaría de Educación. Así, en la Ley General de Educación (DOF, 13, 07, 1993), se reconoce la titularidad exclusiva del SNTE en las relaciones laborales (artículo 6o.) y a los maestros se les exime de ser castigados por las autoridades federales si incurren en una infracción en virtud de que ellos cuentan con "disposiciones específicas" (artículo 75).

Durante el sexenio 1994-2000, el trabajo de los legisladores del SNTE se abocó a las partidas presupuestales del ramo de educación básica. En este periodo, pese a recortes en otras áreas del gobierno federal e incluso de la SEP, como ciencia y tecnología, las asignaciones federales para educación tuvieron consistentemente un incremento neto que varió entre 5 y 10 por ciento y ningún trabajador de la educación pagado por los gobiernos federal y estatales estuvieron por debajo de cuatro salarios mínimos (OCE, 2007).

En el periodo del gobierno de Vicente Fox, es decir la LVIII y LIX legislaturas, el comportamiento del presupuesto en el ramo de educación básica fue similar al sexenio anterior: en ningún caso fue inferior al año inmediato anterior.<sup>16</sup> Con respecto a la actividad de legislación, destacan dos iniciativas:

1. El estatuto de funcionamiento del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) (DOF, 04, 08,2004), el SNTE evitó que se incluyera en su proceso evaluación a los docentes (artículo 3o.), que las evaluaciones no tengan un carácter punitivo (artículo 5o.) y obtuvo dos lugares en Junta Directiva (artículo 8o.).
2. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública (DOF, 9, 01, 2006) donde el SNTE logró que el personal docente de educación preescolar, básica, media superior y superior, todos dependientes de la SEP, quedaran eximidos de ser reclutados en los términos de esta normativa (artículo 8o.).

En términos muy llanos, estas concesiones pueden parecer menores en comparación a todo lo que se ha legislado en materia educativa, sin embargo, se puede afirmar que los términos de las disposiciones normativas analizadas, le permiten al sindicato magisterial mantener su influencia en la SEP, lo cual supone controlar a los maestros, y a su vez, disponer de ese control para intercambiar apoyos con el titular del Ejecutivo y con los partidos políticos en un contexto de genuina competencia electoral.

## BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN OLGUÍN, Victor (2006), "El Poder Legislativo en México. Evolución y tendencias en el contexto de la democratización", en Antonella Attili (coord.), *Treinta años de cambio político en*

<sup>16</sup>Eso no significa que se hayan cubierto las necesidades presupuestales del ramo de educación básica, sino que el monto presupuestal que envió el Ejecutivo al Congreso es mayor en términos netos. En términos reales, es decir, descontando inflación, no se cuenta con el dato.

- México, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- ALCALDE JUSTINIANI, Arturo (2004), "Gobernabilidad democrática y sindicatos", en Manuel Camacho y Diego Valadés (coords.), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Comisión Especial para la Reforma del Estado Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- ARNAUT SALGADO, Alberto (1992), *La descentralización educativa y el SNTE 1978-1988*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- \_\_\_\_\_ (1996), *Historia de una profesión: maestros de educación primaria en México 1887-1994*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- BÉJAR Algaza, Luisa (2006), *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, Gernika, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- BENAVIDES, Eulalia y Guillermo Velasco (coords.), *Sindicato Magisterial en México*, México, Instituto de Propositiones Estratégicas.
- BENSUSÁN, Graciela (1998), *Proyecto de Investigación "Estrategias sindicales frente al TLC: México, Canadá y Estados Unidos"*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco/Flasco, sede México.
- \_\_\_\_\_ (2000), *El modelo de regulación laboral en México*, México, Plaza y Valdés, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- \_\_\_\_\_ (2005) "Renovación sindical y democracia: los límites de la alternancia", en Alberto Aziz (coord.), *El Estado mexicano: herencias y cambios*, t. III, Sociedad civil y diversidad, México. Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- \_\_\_\_\_ y Arturo Alcalde (2001), "Estructura sindical y agremiación", en Graciela Bensusán y Teresa Rendón (coords.), *Trabajo y trabajadores en el México contemporáneo*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- BIZBERG, Ilán (1990), "La crisis del corporativismo mexicano", en *Foro Internacional*, núm. 85, México, El Colegio de México.

- \_\_\_\_\_ (2003), "Estado, organizaciones corporativas y democracia", en Alberto Aziz (coord.) *México al inicio del siglo XXI*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- CÓRDOVA, Arnaldo (1994), *La política de masas en el cardenismo*, México, Era.
- CORONA ARMENTA, Gabriel (2006), "El presidencialismo mexicano en la consolidación democrática", en Gabriel Corona (coord.), *Los poderes federales en la consolidación democrática*, México, Ger-nika, Facultad de Estudios Superiores Unidad Acatlán, UNAM.
- CORTINA, Regina (1989), "La vida profesional del maestro mexicano y su sindicato", en *Estudios Sociológicos*, núm. 19, México, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, enero-abril.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel (1972), *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz.
- CRESPO, José Antonio (1994), "PRI: de la hegemonía revolucionaria a la dominación democrática", en *Política y Gobierno* núm. 1 enero-junio. México, Centro de Investigación y Docencia Económica.
- DE LA GARZA TOLEDO, Enrique (1993), *Reestructuración productiva y respuesta sindical en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- ESPINOZA TOLEDO, Ricardo (2006) "El presidencialismo desadaptado", en Antonella Attili (coord.), *Treinta años de cambio político en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- \_\_\_\_\_ (2006a), "Los desafíos de un Congreso sin agenda legislativa en México", en Ricardo Espinosa y Regina Jiménez (coords.), *La representación política y el Congreso mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Cuadernos de Investigación, núm. 35.
- FINER, S.E. (1966), *El imperio anónimo. Un estudio del Lobby en Gran Bretaña*, Madrid, Tecnos.
- GINER, Salvador y Y. Pérez (1979), *La sociedad corporativa*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1979.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (1990), *La democracia en México*, México, Era.



- GRANADOS, Miguel Ángel (2003), *Tiempo de ruptura: la fracción el-biazul. Crónica parlamentaria*, México, Planeta.
- GUADARRAMA MENDOZA, Ricardo (1997), *Descentralización y conflicto: análisis de dos casos de política pública*, México, El Colegio de México, tesis de licenciatura en administración pública.
- GUEVARA NIEBLA, Gilberto (1992), *La catástrofe silenciosa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- HULA (2002), *Cabildeo/Lobbying*, México, Limusa, Noriega Editores.
- HURTADO, Javier (2004), *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad de Guadalajara.
- JIMÉNEZ, Margarita (2006), *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Miguel Ángel Porrúa; Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- JOAQUÍN CODWEL, Pedro (2004), "La reelección inmediata de los legisladores mexicanos", en Juan Luis Hernández y Cuitláhuac Bardan (coords.), *La agenda electoral de la consolidación democrática*, México, Instituto de Estudios Legislativos/Senado de la República, Universidad Iberoamericana.
- LATAPÍ SARRE, Pablo (2004), *Tiempo educativo mexicano*, Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 7 t.
- LEHMBRUCH, G. (1992), "Democracia consociacional, conflicto de clases y neocorporativismo", en P. Schmitter y G. Lehbruch (coords.), *Neocorporativismo. Más allá del Estado y el mercado*, t. 1, Madrid, Alianza editorial.
- LOYO, Aurora (1985), *El movimiento magisterial de 1958 en México*, México, Era.
- \_\_\_\_\_ y Aldo Muñoz (2003), "El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Estado del arte de una década", en Patricia Ducoing (coord.) *Sujetos, actores y procesos de formación*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, Secretaría de Educación Pública, Centro de Estudios Sobre la Universidad UNAM.
- McFARLAND, Andrew (1987), *Los grupos de presión en el Congreso norteamericano. Common Cause*, México, Gernika.
- MIRANDA LÓPEZ, Francisco (1992), "Descentralización educativa y modernización del Estado", *Revista Mexicana de Sociología*,

- vol. 54, núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, abril-junio.
- MOLINAR, Juan (1993), *El tiempo de legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena.
- MORA-DONATO, Cecilia (2006), *Cambio político y legitimidad funcional. El congreso mexicano en su encrucijada*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- MUÑOZ ARMENTA, Aldo (2005), *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. El impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, México, Universidad Iberoamericana.
- NAVARRO GALLEGOS, César (2005), "Una entrañable relación: el SNTE y el gobierno de Vicente Fox", en César Navarro (coord.), *La mala educación en tiempos de la derecha. Política y proyectos educativos del gobierno de Vicente Fox*, México, Universidad Pedagógica Nacional, Miguel Ángel Porrúa.
- NOHLEN, Dieter (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ORNELAS, Carlos (1995), *El sistema educativo mexicano. La transición del fin del siglo*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Nacional Financiera, Fondo de Cultura Económica.
- PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe (2000), *Caleidoscopio electoral. Elecciones en México, 1979-1997*, México, Instituto Federal Electoral, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Fondo de Cultura Económica.
- PANEBIANCO, Ángelo (1990), *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial.
- PANITCH, Leo (1992), "El desarrollo del corporativismo en las democracias liberales", en P. Schmitter y G. Lehmbruch (coords.), *Neocorporativismo. Más allá del Estado y el mercado*, Madrid, Alianza editorial, t. 1.
- PELÁEZ RAMOS, Gerardo (1984), *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, México, Ediciones de Cultura Popular.

- \_\_\_\_\_ (1999), *Diez años de luchas magisteriales, 1979-1989*, México, Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- PEREYRA, Carlos (1984), "Estado y movimiento obrero", en *Cuadernos Políticos*, núm. 28, México, Era.
- PESCHARD, Jacqueline (1993), "El fin del sistema de partido hegemónico", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, abril-junio.
- RESÉNDIZ GARCÍA, Ramón (1992), "Reforma educativa y conflicto interburocrático en México, 1978-1988", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 28, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, abril-junio.
- RUSCONI, GIAN, Enrico (1985), *Problemas de teoría política*, Cuadernos de Teoría Política, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- SMITH, Richard A. (1995), "Interest Group Influence in the U.S. Congreso", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 20, núm. 1, Comparative Legislative Research Center.
- SNTE (1989), *Historia mínima del SNTE. 45 años de lucha permanente*, México, Editorial del Magisterio.
- STREET, Susan (1992), "El SNTE y la política educativa, 1979-1990", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- TREJO DELABRE, Raúl (1990), *Crónica del sindicalismo en México (1976-1988)*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Siglo XXI.
- VALENCIA, Laura (2005), *La disciplina parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM.
- WELDON, Jeffrey (2003), "El Congreso, las maquinarias políticas locales y el maximato: las reformas no reeleccionistas de 1933", en Fernando F. Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura.
- WOLDENBERG, José (1996) "¿De qué sirven las instituciones?", *Nexos* núm. 227, México, Editorial Nexos.

- \_\_\_\_\_ (2006), "El cambio electoral. Casi 30 años", en Antonella Attili (coord.) *Treinta años de cambio político en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- XIFRA, Jordi (1998), *Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*, Barcelona, Ediciones Gestión 2000.

# ¿Uno para todos y todos para uno? Una teoría sobre la relación del Presidente y su partido político\*

Vidal Romero

## INTRODUCCIÓN

La estructura de los sistemas presidenciales coloca a los presidentes y sus propios partidos políticos en una peculiar relación de dependencia y confrontación (Shugart, 1998). Sus suertes se encuentran correlacionadas, sin embargo, sus intereses no siempre están alineados.

Por un lado, el Presidente durante su encargo requiere el apoyo de su partido en el Congreso para cambiar o mantener el *statu quo* y para que el partido sirva de puente con los distintos grupos de interés (e.g. sindicatos u otros partidos). Una vez que termina su periodo, el Ejecutivo necesita de su partido político para que sus políticas no sufran mayor cambio y, en algunos casos, para no ser encarcelado.

Por otro lado, el partido depende de su Presidente para ser reelecto –con base en su desempeño en el cargo y la eficiencia electoral de sus políticas. Además, los partidos tienen preferencias ideológicas que quisieran transformar en políticas públicas. Para lograr estos dos fines el partido del Presidente requiere acceso a bienes sobre los cuales tiene acceso exclusivo él, como puestos en el gabinete (Geddes, 1994) y gasto discrecional (Díaz-Cayeros *et al.*, 2005).

La interdependencia del Presidente y su partido arriba descrita indica que estos dos actores políticos tienen suficientes razones

\*Ensayo preparado para ser presentado como ponencia en la mesa redonda "Perspectivas Ejecutivo-Legislativo" del Primer Congreso Nacional de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios. Ciudad de México, 48 de octubre de 2006. Agradezco a Elisa Lavore por su asistencia en la investigación.

para colaborar el uno con el otro y beneficiarse del intercambio. Sin embargo, las transacciones entre ellos no siempre se realizan porque en ocasiones sus intereses divergen en gran medida o tienen problemas para comprometerse creíblemente para intercambiar en el tiempo. Comparativamente observamos una varianza importante en la ocurrencia de colaboración entre presidentes y sus partidos. Los presidentes Carlos Salinas (México, 1988-1994) y Carlos Ménem (Argentina, 1989-1999) colaboraron con sus respectivos partidos, el PRI y el PJ, para lograr sus reformas económicas a cambio de compensaciones en forma de gasto social y concesiones en materia laboral a sus partidos (Romero, 2005). Por el contrario, Fernando Collor de Mello (Brasil) y Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1989-1993), en su segundo periodo, fracasaron rotundamente en lograr el apoyo de sus partidos para sus iniciativas de reformas económicas, incluso ambos fueron echados del cargo con el consentimiento de sus copartisanos.

¿Por qué algunos presidentes pueden lograr el apoyo de sus partidos mientras que otros fracasan? La literatura no ha respondido suficientemente a esta pregunta todavía. De hecho se asume comúnmente que los presidentes recibirán automáticamente el apoyo de sus partidos políticos. Por ejemplo, Duverger (1979: 422) considera que si el mismo partido ostenta la presidencia y el Legislativo, entonces un sistema presidencial equivale a uno parlamentario. Tsebelis (2002: 78-84) argumenta para el mismo caso de gobierno unido, que el número efectivo de jugadores de veto se reduce comparado con gobierno dividido.

En el siguiente apartado de este capítulo desarrollo un marco teórico que explica bajo qué circunstancias esperaríamos observar que el Presidente logre la colaboración de su partido político. Mi hipótesis principal es que dicha colaboración es una función de tres variables: los recursos disponibles del Presidente para compensar a su partido; su habilidad para comprometerse creíblemente a repagar al partido, y; el rendimiento electoral esperado del Ejecutivo para el partido. En el apartado siguiente ilustro la teoría con el caso del presidente Vicente Fox y su partido, el PAN. Al final discuto im-

plicaciones para el futuro de la relación de los presidentes y sus partidos en México.

## UN MARCO TEÓRICO PARA ESTUDIAR LA RELACIÓN DEL PRESIDENTE Y SU PARTIDO

En este apartado procedo secuencialmente probando primero la existencia del potencial conflicto de intereses entre el Presidente y su partido; enseguida, explico las circunstancias bajo las cuales, dada la divergencia de intereses, el Presidente puede lograr el apoyo de su partido político.

### Divergencia de intereses

Uno de los puntos clave para entender la relación entre el Presidente y su partido político es establecer de antemano los intereses de cada actor. De otra forma, no es posible determinar si sus acciones están dirigidas a beneficiarse a sí mismos o si beneficiarán a otro actor. Por ejemplo, observamos que la fracción parlamentaria de un partido político aprueba todas las iniciativas de su Presidente. Dada la divergencia de intereses entre estos dos actores, este comportamiento tiene dos posibles explicaciones. La primera es que el Presidente es "muy poderoso" y su partido sólo obedece; la segunda explicación es opuesta, es el partido en el Congreso el que es "muy poderoso", el Presidente lo sabe y sólo envía iniciativas que anticipa que su partido aprobará. En la primera explicación las iniciativas aprobadas serán acordes con las preferencias del Ejecutivo, mientras que en la segunda explicación las iniciativas serán más cercanas a las preferencias del partido político. La única forma de discriminar entre estas explicaciones es establecer qué es lo que quiere lograr cada actor.

En este sentido, asumo que los presidentes están interesados en maximizar una combinación de lo que la literatura llama legado (Moe, 1993: 363-5; Skowronek, 1993: 17-9) y las rentas asociadas al cargo de Presidente (e.g. salario, pensión, viajes, e incluso corrup-

ción). El partido, por otro lado, quiere reelegirse indefinidamente a la Presidencia como condición *ex ante* para lograr otros fines (Downs, 1957). Así, aunque Presidente y partido comparten el interés en mantener la marca del partido en buenas condiciones (Aldrich, 1995), lo que beneficia al Presidente no siempre beneficia a su partido y viceversa.

Los intereses de estos dos actores divergen debido a tres variables principales. Primero, *diferencias ideológicas* que los llevan a preferir distintas políticas; por ejemplo, la diferencia entre un PRI antinacionalización y sus presidentes neoliberales de finales del siglo xx. Segundo, la imposibilidad de *reelección* del Presidente lo llevará a elegir acciones que privilegien su legado o rentas, a diferencia de algún criterio electoral, que prefiere el partido. Tercero, los objetivos distintos de Presidente y partido los lleva a considerar a distintos *subconjuntos de la población* al momento de tomar sus decisiones. Dado que el Presidente busca dejar su huella en la historia de su país, esperaríamos que sus políticas preferidas se orientaran a segmentos amplios de la población. El partido, por otro lado, busca satisfacer a una clientela más reducida elegida con base en maximizar su rendimiento electoral.

### Problemas para comprometerse creíblemente

Los problemas para intercambiar entre el Presidente y su partido no terminan con la divergencia de intereses. Aun si ésta no es de gran magnitud o los incentivos para intercambiar son altos, es posible que la transacción no ocurra debido a que estos actores no pueden comprometerse creíblemente a cumplir con su parte del acuerdo. Esto es particularmente relevante cuando se trata de intercambio intertemporal, como ocurre en muchas ocasiones en política.

Contrario a lo tradicionalmente establecido, hay muchas razones para la desconfianza entre el Presidente y su partido. A diferencia de los contratos entre particulares en donde el castigo puede ser explícitamente establecido y las cortes pueden hacer efectivos los contratos, los acuerdos entre actores políticos no son por escrito, incluso no siempre son explícitos, y no hay ningún tercero que pue-



da hacer efectivos los acuerdos. Esto magnifica la necesidad de instituciones que hagan los acuerdo autocumplibles, en el sentido de que tanto Presidente como partido estén interesados en cumplir el acuerdo por sí solos (Weingast, 2002).<sup>1</sup>

Los problemas de compromiso creíble se originan por distribución asimétrica de autoridad o por distintos horizontes de tiempo. En el primer caso, *autoridad asimétrica*, cuando el poder entre estos dos actores favorece desproporcionadamente a uno de los dos, entonces es posible que el actor más débil anticipe que el más fuerte puede negarse a cumplir con su parte del acuerdo, por lo que decidirá en primera instancia no intercambiar con él. En el caso de *horizontes divergentes* de tiempo el problema consiste en la dificultad que tienen los ejecutivos para comprometerse creíblemente a cumplir con acuerdos una vez que su término en el poder está por terminar o cuando está compitiendo por su reelección. En estos casos el Presidente sólo puede prometer acciones en el corto plazo.

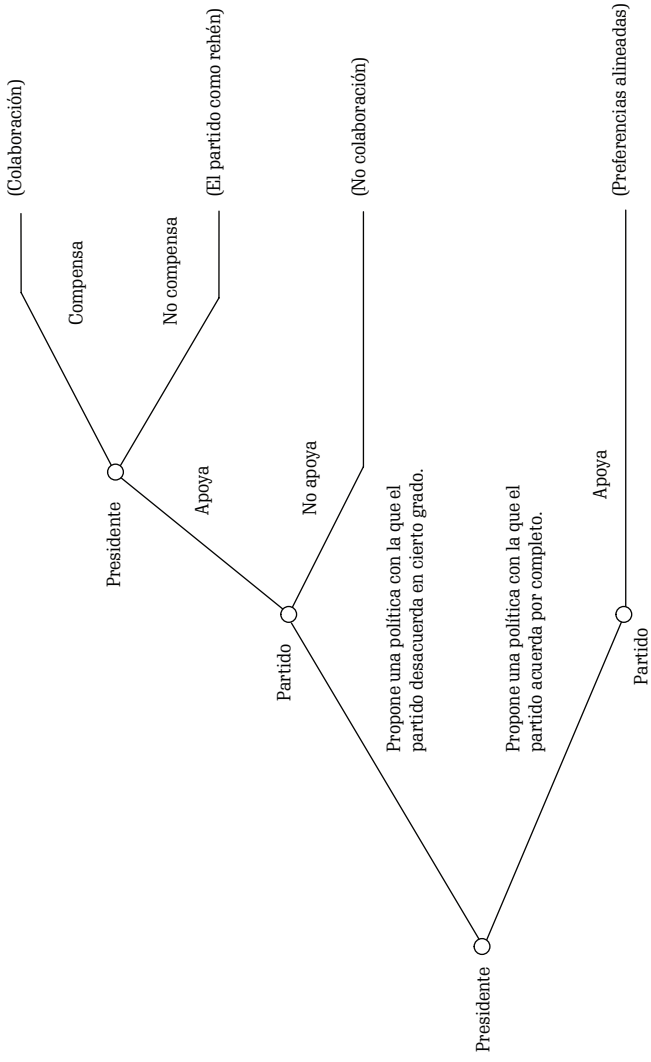
## Un marco teórico para explicar la relación del Presidente y su partido

Para explicar cómo se relacionan el Ejecutivo y su partido político modelo la relación entre el Presidente y su partido como una negociación secuencial con base en Romero (2005).<sup>2</sup> Primero, el Presidente requiere de la ayuda de su partido para aprobar alguna política y propone una política con la que el partido acuerda por completo –aquí termina el juego– u otra con la que el partido está en desacuerdo en algún grado. Segundo, el partido decide si apoya o no al Presidente. Si el partido apoya a su Presidente, entonces el presidente debe decidir si repaga o no a su partido por su colaboración (véase figura 1).

<sup>1</sup>Una potencial solución a problemas de intercambio intertemporal es intercambio instantáneo, en donde no se presentan problemas de desconfianza. Dicho caso no es analizado en este ensayo.

<sup>2</sup>Para mayores detalles sobre el modelo que aquí describo, especialmente la estructura de pagos del juego, véase Romero (2005) quien presenta el desarrollo completo de la teoría de juegos en que se basan las conclusiones de este apartado.

FIGURA 1  
RELACIÓN DE LOS PRESIDENTES Y SUS PARTIDOS



Dada esta configuración, hay cuatro equilibrios posibles. Primero el *equilibrio de preferencias alineadas*. Aquí no hay conflicto Presidente-partido; dados intereses idénticos, cualquier acción que tome el Presidente será benéfica para su partido.

El segundo equilibrio es el de *no colaboración*. En este caso el partido decide no apoyar a su propio Presidente porque percibe que es poco probable que el Presidente le pagará por su apoyo y, además, el partido carece de medios de coerción para inducir al Presidente a cumplir. La transacción no se realiza.

El tercer equilibrio del modelo es el del *partido-como-rehén*. En este caso el partido apoya a su Presidente aun y cuando el partido sabe que el Presidente no le pagará nada a cambio de su apoyo —o bien que el repago será inferior al costo del apoyo. El partido apoya porque al hacerlo su peso electoral aumentará indirectamente vía el incremento en aprobación del Ejecutivo. Un partido altamente dependiente del desempeño de su Presidente para su votación va a tener dificultades para amenazar creíblemente al Ejecutivo de retirarle su apoyo. Este resultado concuerda con teorías coercitivas que enfatizan los temas de poder y control como explicación de resultados en política (Moe, 2005).

El cuarto, y último equilibrio que se genera es el de *colaboración*. En este escenario el acuerdo es posible porque el partido percibe que será recompensado, ya sea porque el Presidente se puede comprometer creíblemente a hacerlo o porque el partido tiene medios de coerción para forzar al Presidente a repagar como predicen teorías de intercambio voluntario (Greif, 1994).

Hay dos hallazgos principales de este marco teórico. Primero, el apoyo del partido a su Presidente no siempre es gratuito ni desinteresado como predicen teorías basadas en *persuasión* como variable independiente (Corrales, 2002; Neustadt, 1990), sino que el apoyo del partido es condicionado a un pago. Segundo, la decisión del Presidente de compensar a su partido político es prospectiva; esto es, el solo hecho de que un partido ayude a un candidato a llegar a la presidencia no es razón necesaria ni suficiente para que el partido sea recompensado una vez que el Ejecutivo comience su encargo. El repago del Presidente dependerá de los recursos

con que cuente, qué tanto puede ofrecer el partido, y los medios de coerción que el partido tenga para inducir a su Presidente a cumplir.

Para ilustrar el uso de las herramientas teóricas esbozadas en esta sección analizo a continuación el caso de la relación entre el presidente Fox y su partido, Acción Nacional.

## EL CASO DE VICENTE FOX Y EL PAN

La luna de miel del presidente Fox y Acción Nacional fue realmente corta. Sólo tres días después de derrotar al régimen hegemónico del PRI en la elección presidencial del 2000, Fox declaró que “el PAN tiene que respetar la autoridad del Presidente para elegir su gabinete. Al final del día quien gobierna es Fox y no el PAN.”<sup>3</sup> El PAN rápidamente respondió a través de su líder nacional, Luis Felipe Bravo, “el partido no debe invadir el área del Ejecutivo y el gobierno [...]. Sin embargo, el gobierno tampoco debe invadir el espacio que corresponde exclusivamente a la estructura y los órganos de decisión del partido.”<sup>4</sup>

Fox cumplió su promesa y nombró sólo dos panistas, de 24 puestos posibles, en su gabinete: Francisco Barrio a la Secretaría de la Función Pública y Santiago Creel a Gobernación. Aún más, el presidente Fox mantuvo la estructura básica de la administración federal en los niveles medios y bajos heredada del régimen priísta. Como respuesta, el PAN en el Congreso modificó substancialmente la iniciativa fiscal del Presidente en el 2001 y se opuso abiertamente a la iniciativa foxista de derechos indígenas, la cual pretendía solucionar el conflicto armado de Chiapas.

El desencuentro entre estos actores llegó a tal grado que al final del primer año de gobierno de Fox, Luis Felipe Bravo tuvo que recordar a sus copartisanos durante su convención nacional que “el PAN es el soporte político del presidente Fox.”<sup>5</sup> En el mismo evento, Fox

<sup>3</sup>*La Jornada* (6 de julio de 2000).

<sup>4</sup>*La Jornada* (7 de julio de 2000).

<sup>5</sup>*El Universal* (10 de diciembre de 2001).

explícitamente pidió el apoyo de su partido para gobernar.<sup>6</sup> En esos momentos era ya claro que una de las condiciones de Weldon (1997) para un presidencialismo fuerte se había roto: el presidente Fox no era el líder de su partido.

Conforme el sexenio continuó, tanto Fox como el PAN comprendieron que sus destinos estaban irremediabilmente entrelazados. Fox necesitaba al PAN para gobernar y el PAN no se podía dar el lujo de tener un Presidente fracasado. Como resultado, estos actores mejoraron las instituciones que les permitieran intercambiar favores de forma más eficaz. Por ejemplo, se instauró una reunión semanal entre los principales dirigentes del CEN del PAN con el Presidente y su staff los días lunes en la que acordarían la agenda de la semana. También el Ejecutivo incrementó la consulta con los líderes del PAN en el Congreso previo a enviar sus iniciativas a dicho órgano.

Estos cambios ciertamente mejoraron la relación Fox-PAN, sin embargo, la distribución de beneficios no fue simétrica entre ellos durante la mayor parte del sexenio, aunque la situación se equiparó durante la elección presidencial del 2006. Por un lado, el PAN apoyó la mayoría de las iniciativas de Fox en el Congreso e hizo un considerable esfuerzo por cabildear la agenda del Ejecutivo entre los distintos grupos de interés. Fox, por otro lado, dio pocos puestos en el gabinete a panistas y el gasto público no fue sesgado a favor de Acción Nacional. Como consecuencia, el PAN se benefició relativamente poco –comparado con el régimen del PRI– de haber ganado la Presidencia en el 2000 y tuvo serios problemas para ganar elecciones estatales y para lograr políticas acordes con la ideología panista.

En el escenario arriba descrito nos encontramos en el equilibrio del *partido-como-rehén*. El PAN fue cautivo del presidente Fox en el sentido de que dio relativamente más de lo que recibió durante buena parte del sexenio. Hay dos razones para esta circunstancia. La primera es que el PAN era altamente dependiente del desempeño del Ejecutivo para lograr sus fines. Su voto duro no es lo suficiente-

<sup>6</sup>*Idem.*

mente alto –al igual que el resto de los partidos en México– para ganar por sí mismo una elección presidencial. La mejor referencia que tenían los votantes para evaluar al PAN era el desempeño de su Presidente. Además, el PAN no tenía la mayoría del Congreso ni de los gobernadores del país, por lo que los recursos a disposición del presidente Fox para negociar debían ser compartidos con estos otros actores, dejando en ocasiones al PAN en segundo término. Así, el voto futuro del PAN estaba altamente condicionado a lo que hiciera o dejara de hacer el presidente Fox.

La segunda razón tiene que ver con que, especialmente en el periodo previo a las elecciones, el PAN carecía de medios para amenazar creíblemente a su Presidente para que éste se comportara de acuerdo con las preferencias de Acción Nacional. En la época del PRI hegemónico el dominio del PRI del Congreso y la corrupción de los presidentes en turno servían para que el PRI pudiera establecer límites a las decisiones presidenciales (Romero, 2005).<sup>7</sup>

Ciertamente el balance se modifica en los últimos meses del sexenio de Fox ante la presencia de las elecciones presidenciales. En este periodo, el apoyo de Fox a su partido aumentó, resultando en un nuevo equilibrio, ahora sí, de *colaboración*. Mi hipótesis, con base en el marco teórico esbozado en este ensayo, es que el cambio de equilibrio se da en buena medida por la aparición de escándalos de corrupción en la familia política del presidente Fox, en particular de los hijos de su esposa de apellidos Bribiesca Sahagún. Esta circunstancia dio al presidente Fox suficientes incentivos para incrementar el apoyo a su partido político.<sup>8</sup>

Para evaluar los argumentos arriba establecidos, primero establezco los intereses de estos dos actores para determinar cuáles son las principales acciones que cada uno demandaba del otro. Enseguida evaluó los bienes efectivamente intercambiados entre

<sup>7</sup>Ciertamente no hay evidencia *dura* de la corrupción de los presidentes priistas, sino que se trata de rumores, eso sí frecuentes y muchos bien documentados. Sin embargo, su comportamiento después de su gestión, especialmente el silencio, hacen sentido con los alegatos de corrupción.

<sup>8</sup>Algunos otros agregarían la divergencia ideológica tan fuerte entre el presidente Fox y Andrés Manuel López Obrador, el principal candidato opositor en el 2006.

estos dos actores, para luego comparar los beneficios recibidos por éstos.

## Intereses e intercambio

En el caso de Vicente Fox considero que, en general, su principal motivación como Presidente fue tener un buen desempeño. Límites institucionales, los intereses de otros actores, y cuestiones personales determinaron el grado en que logró su propósito. Para lograr estos objetivos, el presidente Fox requería el apoyo del PAN en el Congreso para aprobar sus iniciativas y para reducir costos de transacción en sus negociaciones con otros grupos de interés.

El PAN, por otro lado estaba interesado en políticas públicas coherentes con su ideología y en mejorar su rendimiento electoral. Para ello, el PAN requería del presidente Fox puestos clave en el gabinete y políticas públicas que ideológica y electoralmente le fueran afines.

En los siguientes apartados mido el grado de intercambio en estos rubros que en buena medida determina qué tan foxista fue el PAN y qué tan panista fue Fox.

## El PAN apoyando a Fox

a) *Apoyo en el Congreso.* La Presidencia mexicana tiene relativamente pocos poderes formales asignados en comparación con otros sistemas presidenciales (Weldon, 1997). Dada la configuración del sistema electoral que otorga múltiples derechos de propiedad a los partidos sobre las carreras futuras de los legisladores, los partidos son altamente disciplinados al momento de votar en el Congreso. Lo que ha cambiado a partir de la derrota del PRI en el 2000 es la influencia del Presidente en la conformación de la bancada de su partido en el Congreso. Ahora las candidaturas ya no se deciden en su mayoría en Los Pinos, sino que el PAN tiene fuerte decisión en ello. Esto reduce la influencia del Presidente sobre los grupos parlamentarios de su partido. No obstante, el PAN votó unido la gran mayoría de las iniciativas de su Presidente, lo que nos habla de que tenían un interés propio en hacerlo.

Es importante, sin embargo, matizar el apoyo del PAN a Fox en el Congreso en el sentido de que si bien fue alto, Acción Nacional no tuvo mayorías suficientes para legislar por sí solo en ninguna de las dos cámaras. Esto implica que el apoyo del PAN a Fox era sólo necesario, pero no suficiente para lograr sus iniciativas. Esto por supuesto minaba el poder de negociación del PAN ante su Presidente, especialmente si lo comparamos con la época en que el PRI dominaba todo el Congreso y tenía por ende mayor fuerza para negociar con sus presidentes.

b) *Redes a otros grupos de interés.* Los cambios al *statu quo* que intentan los ejecutivos implican conflicto por la redistribución de recursos entre los distintos grupos que conforman la sociedad (sindicatos, gobernadores, empresarios, o medios de comunicación). La acción de dichos grupos para oponerse o apoyar al Presidente en sus políticas constituye un límite importante a lo que puede o no hacer el Ejecutivo. Por ello, los ejecutivos requieren contacto directo con estos grupos de forma tal que minimicen los costos de transacción, esto implica una inversión significativa de recursos. Precisamente los partidos poseen, o al menos aspiran a poseer, la estructura necesaria para crear dichas redes entre grupos de la sociedad (Aldrich, 1995; Duverger, 1979; Sartori, 1980).

Durante la época del régimen priísta esta relación era muy efectiva. El PRI servía de enlace al Presidente con una gran variedad de grupos de interés.<sup>9</sup> El PAN durante el gobierno foxista desempeñó este papel de igual forma, aunque es importante notar que las redes que el PAN puede ofrecer a sus presidentes difieren de las del PRI en cantidad y calidad. Las redes principales del PAN van hacia la Iglesia católica (Magaloni y Moreno, 2000), organizaciones de derecha (Reveles, 2002),<sup>10</sup> y sectores específicos del empresariado (Cuellar, 2003; Loeza, 1999).

Así, el PAN ha entregado su apoyo en este rubro al presidente Fox, pero que, otra vez, dicho apoyo resulta insuficiente comparado

<sup>9</sup>Véase, por ejemplo, Aziz Nassif (1989) sobre la CTM o Murillo (2004) sobre sindicatos en el sexenio de Salinas.

<sup>10</sup>Como el Movimiento Universitario de Renovadora Orientación (MURO), Provida, Yunque, o Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana (DHIAC).



con el apoyo que el PRI brindaba a sus ejecutivos. Es importante enfatizar que se debe a los reducidos recursos del PAN en estos rubros y no a una negativa a colaborar.

### Fox apoyando al PAN

a) *Posiciones en el gobierno federal.* Los puestos en el gobierno federal son un buen *proxy* para conocer el peso relativo de los distintos grupos políticos (Camp, 1999; Geddes, 1994). Cuando miembros relevantes de la élite del partido ocupan puestos trascendentes, se incrementa el control del partido sobre las decisiones del Presidente. En la época de las presidencias del PRI el gabinete presidencial estaba sistemáticamente colmado de priístas, esto continuó siendo cierto incluso en la segunda mitad del gobierno de Ernesto Zedillo cuando la fuerza del PRI era relativamente menor.

Con el gobierno de Fox esta situación cambió. Sus gabinetes sólo consideraron a una pequeña proporción de panistas relevantes. De 24 puestos disponibles en el gabinete legal a la llegada de Fox en el 2000, sólo dos fueron para panistas: Gobernación para Santiago Creel –quien para algunos incluso no tiene el suficiente *pedigree* panista– y la Función Pública para Francisco Barrio. Las cosas mejoraron ligeramente para el PAN conforme el sexenio avanzó, pero sin llegar a dominar los puestos. Para el final del sexenio foxista seis panistas lograron puestos clave. En proporción el PAN ocupó sólo el 25 por ciento de los puestos (véase tabla 4).<sup>14</sup>

Además, es importante notar que muchos de los puestos claves para promover los intereses ideológicos y electorales del PAN –como Educación, Hacienda, la Procuraduría y Salud– no quedaron en manos de panistas. Esto generó sistemáticos reclamos del PAN a Fox durante todo el sexenio. Francisco Barrio durante la elección prima-

<sup>14</sup>Hay cuatro categorías en la tabla 4: a) *Fox* se refiere a funcionarios que considero no hubieran llegado a dicho puesto de no ser por su cercanía con el presidente Fox; b) *PAN* se refiere a funcionarios que de no ser por la influencia de Acción Nacional no hubieran llegado a ser miembros del equipo del presidente Fox; c) *Fox/PAN* son funcionarios de consenso para estos dos actores; d) *otros* se refiere a actores con antecedentes independientes de Fox y el PAN.

TABLA 1  
 PORCENTAJE DE PUESTOS EN EL GABINETE POR FILIACIÓN  
 POLÍTICA DEL FUNCIONARIO

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fox	42	42	38	25	25	25	25
PAN	8	4	8	21	25	21	25
Fox/PAN	13	17	17	17	17	13	13
Otro	38	38	38	38	33	42	38

Considera: SEGOB, SER, SHCP, Sedena, Semar, SE, Sedesol, SSP, SFP, SCT, STPS, Semarnat, Sener, Sagarpa, SEP, SSA, Sectur, SRA, PGR, Coordinación de Políticas Públicas, Coordinación de Innovación, Coordinación de Comunicación Social, Coordinación de Opinión Pública y la Secretaría Particular.

Fuentes: Oficina de la Presidencia de la República, consultado en línea en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx) (distintas fechas); *Reforma* consultado en línea en [www.reforma.com](http://www.reforma.com) (distintas fechas).

ria del PAN afirmó que "el equipo debe ser panista. Si estás haciendo una propuesta de gobierno basada en la doctrina, es muy difícil llevarla a la práctica si aquellos que son responsables de implementarla no son parte de dicha doctrina."<sup>12</sup>

Como consecuencia, el PAN tuvo serios problemas para llevar sus políticas preferidas a la práctica desde el Ejecutivo y enfocar los recursos públicos hacia sus votantes preferidos, lo que le representó incluso retrocesos electorales en las elecciones federales intermedias del 2003 y en elecciones locales de varias entidades del país. Cabe señalar que ésta no es una situación nueva para el PAN, quien ya ha tenido experiencias negativas similares al nivel local (Mizrahi, 2003; Shirk, 2005).

b) *Distribución de fondos federales*. Una de las principales razones por las que el PRI logró permanecer por tanto tiempo en el poder fue su habilidad para focalizar recursos federales con una lógica electoral (Díaz-Cayeros, 2004; Estévez *et al.*, 2003; Magaloni, 2000; Weldon y Molinar, 1994). La reducción de recursos producto de las crisis económicas y la creciente competencia electoral fueron minando el rendimiento de este instrumento. Díaz-Cayeros (1994)

<sup>12</sup>Entrevista en *Reforma*. Consultada en línea el 10 de enero de 2005 ([http://gruporeforma.reforma.com/graficoanimado/nacional/aspirantes\\_pan/](http://gruporeforma.reforma.com/graficoanimado/nacional/aspirantes_pan/)).

demuestra cómo aún en 1999, con gobierno dividido, la distribución de recursos en temas como educación y salud, era sesgada a favor del PRI. Sin embargo, aun hoy en día el Presidente tiene importante discreción para distribuir recursos.

Para verificar algún potencial sesgo en la distribución de recursos a favor el PAN, me enfoco en dos rubros sobre los cuales el Presidente aún tiene discreción para distribuir. El primer rubro es *inversión en capital físico*. Este apartado considera las obras públicas financiadas por el gobierno federal, como, por ejemplo, carreteras, escuelas, hospitales, o infraestructura hidráulica. El Congreso aprueba en el presupuesto anual una cantidad total a ser gastada, pero no determina los rubros específicos en que será utilizada, eso queda a discreción del Ejecutivo.

El segundo rubro que analizo es el *fondo de seguridad pública* que se distribuye a las entidades federativas. Estos recursos se distribuyen de acuerdo con una fórmula vaga que es revisada año con año por el Consejo de Seguridad Nacional –compuesto por los gobiernos estatales y las secretarías federales del ramo– el cual es presidido por el secretario de Gobernación.

Para verificar si dichos rubros han estado sesgados a favor del PAN comparo las cantidades asignadas a cada entidad en términos per capita en el año 2000, el último que gobernó el PRI, con el 2003. Ambos son años electorales, por lo que esperaríamos que los políticos tuvieran más incentivos para dirigir el gasto público electoralmente. Los resultados en la tabla 2 muestran que en ninguno de estos dos rubros existe ninguna diferencia estadísticamente significativa en la distribución de recursos para las entidades que gobiernan PAN, PRI, y PRD. Esto implica que, al menos en estos dos rubros que serían los principales sospechosos, el presidente Fox no distribuyó recursos con fines electorales.

## Evaluando la colaboración Fox-PAN

Con base en el análisis de los rubros arriba descritos y los recursos disponibles para el presidente Fox y el PAN, es claro que durante la mayor parte del sexenio el PAN dio relativamente más a su

TABLA 2  
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS FEDERALES A ENTIDADES FEDERATIVAS

<i>Comparación de medias 2003-2000 entidad gobernada por:</i>	<i>Rubro (per cápita)</i>	<i>t</i>	<i>P &gt; t</i>
PAN-PRI	Inversión física	0.247	0.404
PAN-PRD	Inversión física	0.762	0.239
PAN-PRI	Seguridad pública	-0.308	0.620
PAN-PRD	Seguridad pública	-0.120	0.546

Fuentes: Inversión física ejercida del gobierno federal y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del D.F. del ramo 33 de los *Anejos del Informe de Gobierno de la Presidencia de la República* 1o. y 4o. Consultado en línea en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx) (10 de mayo de 2005).

Presidente de lo que recibió. En términos del marco teórico aquí descrito, la relación de estos dos actores se configura como un equilibrio en el que el partido es rehén del Presidente. Esta circunstancia fue evidente durante las primarias del PAN en 2005. El a la postre candidato ganador Felipe Calderón comenzó la contienda interna con el lema "ganar el gobierno sin perder al partido". Su oponente principal Santiago Creel, candidato preferido del presidente Fox, prometió que si él ganaba la primaria entonces "el PAN iba a gobernar".<sup>43</sup>

El incremento en la dependencia de Fox hacia el PAN al final del sexenio –debido a los escándalos de los hermanos Bribiesca y la inexorable pérdida del fuero presidencial– llevó al Presidente a considerar cada vez más a su partido en sus decisiones, conformándose un escenario de colaboración.

## CONCLUSIONES

La foto del sexenio foxista muestra que muchas de las decisiones del Presidente no fueron guiadas por los intereses del PAN. Esta desco-

<sup>43</sup>*Reforma en Línea*. Consultado el 15 de febrero de 2005.

nexión entre las políticas públicas y las preferencias del partido gobernante puede ser preocupante para algunos en el sentido de una desconexión electoral; esto es, que la marca del partido ya no dé información suficiente a los votantes sobre el futuro desempeño de los ejecutivos, aumentando la incertidumbre sobre sus políticas una vez que son electos.<sup>14</sup> En términos de Downs (1957) el sistema se vuelve menos confiable conforme hay más divergencia entre las políticas implementadas y la ideología del partido gobernante.

Para el caso mexicano en tránsito a consolidar su democracia esta situación no debe preocuparnos demasiado dada la distribución de preferencias en la sociedad. Esto es, un “gobierno de partido” implica coherencia en las políticas, pero sacrifica representatividad. La fragmentación del poder político en México ha debilitado la fuerza de los partidos *vis-a-vis* el Ejecutivo comparado con la época de hegemonía priísta, por lo que difícilmente volveremos a observar gobiernos altamente partidistas, en tanto la configuración de preferencias electorales no se modifique en la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALDRICH, John H., 1995, *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*, Chicago, University of Chicago Press.
- AZIZ NASSIF, Alberto, 1989, *El Estado mexicano y la CTM*, ciudad de México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- CAMP, Roderic Ai, 1999, *Politics in Mexico: The Decline of Authoritarianism*, Nueva York, Oxford University Press.
- CORRALES, Javier, 2002, *Presidents Without Parties: the Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s*, University Park, Pa., Pennsylvania State University Press.
- CUELLAR, Mireya, 2003, *Los panistas*, ciudad de México, La Jornada Ediciones.

<sup>14</sup>Véase, por ejemplo, O'Donnell (1994).

- DÍAZ-CAYEROS, Alberto, 1997, *Political Responses to Regional Inequality: Taxation and Distribution in Mexico*, tesis doctoral, Duke University.
- , 2004, "Do Federal Institutions Matter? Rules and Political Practices in Regional Resource Allocation in Mexico", en Edward L. Gibson, *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- , Kenneth M. McElwain, Vidal Romero y Konrad A. Siewierski, 2005, "Fiscal Decentralization and Particularist Spending Across Countries", *Documento de Trabajo*.
- DOWNS, Anthony, 1957, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row.
- DUVERGER, Maurice, 1979, *Los partidos políticos*, ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- ESTÉVEZ, Federico, Beatriz Magaloni y Alberto Díaz-Cayeros, 2003, "The Erosion of Party Hegemony, Clientelism and Portfolio Diversification: The Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) in Mexico", *Documento de trabajo*.
- GEDDES, Barbara, 1994, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- GREIF, Avner, 1994, "Self-Enforcing Political Systems and Economic Growth, Late Medieval Genoa", en *Analytic Narratives*, Robert Bates et al. (eds.), Princeton, N.J., Princeton University Press.
- LOAEZA, Soledad, 1999, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*, ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- MAGALONI, Beatriz, 1994, "Elección racional y voto estratégico: algunas aplicaciones para el caso mexicano", *Política y Gobierno* 1(2).
- , 2000, "Institutions, Political Opportunism and Macroeconomic Cycles, Mexico 1970-1998", *Documento de trabajo*.
- y Alejandro Moreno, 2000, "Catching All Souls: Religion and Ideology in the PAN", *Documento de trabajo*.
- MIZRAHI, Yemile, 2003, *From Martyrdom to Power: The Partido Acción Nacional in Mexico*, Notre Dame, Ind., University of Notre Dame Press.
- MOE, Terry, 1993, "Presidents, Institutions, and Theory", en *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*, Pitt

- series in policy and institutional studies*, G. Edwards, J. Kessel y B. Rockman (eds.), Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- \_\_\_\_\_, 2005, "Power and political institutions", *Perspectives on Politics* 3 (2): 215-233.
- MURILLO, Victoria, 2004, *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*, Cambridge, UK; Nueva York, Cambridge University Press.
- NEUSTADT, Richard E., 1990, *Presidential Power: The Politics of Leadership from FDR to Reagan*, Nueva York, Wiley.
- O'DONNELL, Guillermo, 1994, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5(1): 55-69.
- REVELES, Francisco, 2002, "Luchas y acuerdos en el PAN: las fracciones y la coalición dominante", en Francisco Reveles (ed.), *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*, ciudad de México, Ediciones Guernika.
- ROMERO, Vidal, 2005, *Misaligned Interests and Commitment Problems: A Study of Presidents and Their Parties with Application to the Mexican Presidency and Privatization in Latin America*, tesis doctoral Stanford University.
- SARTORI, Giovanni, 1980, *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Editorial.
- SHIRK, David A., 2005, *Mexico's New Politics: The PAN and Democratic Change*, Boulder, Colo, L. Rienner.
- SHUGART, Matthew S., 1998, "The Inverse Relationship Between Party Strength and Executive Strength, A Theory of Politicians' Constitutional Choices", *British Journal of Political Science* 28 (1):1-29.
- SKOWRONEK, Stephen, 1993, *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to George Bush*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- TSEBELIS, George, 2002, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- WELDON, Jeffrey, 1997, "The Political Sources of Presidentialismo in Mexico", en Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

- \_\_\_\_\_ y Juan Molinar, 1994, "Electoral Determinants of National Solidarity", en Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox (eds.), *Transforming State Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, UCSD, Center for U.S.-Mexican Studies.
- WEINGAST, Barry, 2002, "Rational-Choice Institutionalism", en Ira Katznelson y Helen V. Milner (eds.), *Political Science: State of the Discipline*, Nueva York; Washington, DC, W.W. Norton, American Political Science Association, pp. 660-692.



# La incorporación de mecanismos de control y participación ciudadana en el Reglamento del Senado argentino

Valeria M. Loira

## INTRODUCCIÓN

La Constitución de la Nación Argentina adoptó la forma republicana de gobierno. Según Joaquín V. González (2001: 228) “su esencia es la participación del pueblo en el gobierno legislativo, ejecutivo y judicial (...)”. De esta manera, el pueblo que elige a un representante tiene la potestad de fiscalizar sus actos y de equilibrar su autoridad por medio de las elecciones.

La república clásica se define, entonces, como un sistema de división y control del poder. Los otros rasgos que la caracterizan son la publicidad de los actos de gobierno, la responsabilidad de los funcionarios, la periodicidad de los cargos electivos y la igualdad de todos ante la ley (Gelli, 2005).

En nuestra Constitución, la separación de poderes se expresa mediante la clásica división tripartita en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo está otorgado a un órgano complejo y colegiado, denominado Congreso, compuesto por dos cámaras que actúan por separado pero con poderes coordinados e iguales: una de diputados, que representan al pueblo de la nación y otra de senadores que representan a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires.

La duración del mandato de los legisladores es limitada –los senadores duran seis años en su función y los diputados cuatro años–, aunque según la propia Constitución pueden ser reelegidos ininterrumpidamente.

La función primordial del Congreso es la de legislar, la de crear derecho, pero también tiene importantes atribuciones en materia de control sobre otros órganos de poder. Así, por ejemplo, el Poder Legislativo es el encargado de juzgar la responsabilidad en juicio político del presidente, el vicepresidente, el jefe de gabinete, los ministros y los jueces de la Corte Suprema, por mal desempeño o por la comisión de delitos en ejercicio de sus funciones o por crímenes comunes, de efectuar una moción de censura al jefe de gabinete de ministros, de interpelar a los ministros, de aprobar o rechazar la cuenta de inversión, etcétera.

Las dos cámaras que lo forman, se equilibran y contrapesan por la discusión de las leyes, la reunión simultánea, la sanción de los gastos y por los recursos y privilegios que la Constitución ha dado a cada una para la propia defensa y conservación de su autoridad.

De esta forma, el Senado es el órgano encargado, exclusivamente, de brindar su acuerdo a los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, propuestos por el Poder Ejecutivo.

Para cumplir con sus atribuciones, la Constitución nacional determina que cada cámara hará su reglamento interno. Según Linares Quintana (1953: 335) "esta norma consagra uno de los más elementales y primarios privilegios inherente a todo cuerpo legislativo, cual es el de darse su ley o norma interna, integrada por un conjunto de prescripciones dirigidas a asegurar el ordenado y eficiente funcionamiento de una asamblea compuesta por individuos pertenecientes a partidos políticos diferentes".

Consecuentemente, luego de la Constitución, los reglamentos constituyen las normas de mayor trascendencia que prevén los procedimientos regulatorios de la propia actuación de los cuerpos legislativos. Mediante la adopción de reglas claras, de carácter obligatorio, es posible llevar a cabo el proceso de sanción de las leyes, la realización de buenos debates, la designación de autoridades, el trabajo eficiente de las comisiones, etcétera.

Actualmente, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores tienen sus propios reglamentos. Además, el Senado cuenta con un reglamento de procedimiento para el caso de juicio político, ya

que constitucionalmente este es el órgano encargado de juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados.

En definitiva, el objeto de esta exposición es hacer una reseña y análisis de las últimas reformas reglamentarias producidas en el Senado, incluyendo la relativa a la incorporación del mecanismo de las audiencias públicas para la designación de los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, como instrumentos de control y de participación ciudadana. Entiendo, al igual que Sacristán, que "la participación, ya considerada un principio, constituiría un elemento inseparable de la forma de vida en democracia, un componente decisivo para ésta" (1998: 389).

## REFORMA INTEGRAL DEL REGLAMENTO

En estos últimos cuatro años en el Senado se produjeron dos importantes reformas del reglamento. La primera –la que podemos llamar reforma integral– se llevó a cabo en diciembre de 2002 y entró en vigencia el 10. de marzo de 2003. La segunda, que fue la que incorporó el procedimiento de audiencias públicas para la selección de magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, se realizó en julio de 2003.

La crisis política y económica producida en el 2001, con el reclamo masivo y generalizado de que "se vayan todos" se concentró principalmente en contra del Poder Legislativo. La ciudadanía dirigía sus duras críticas no sólo hacia el sistema político sino también hacia sus dirigentes. El descrédito y la falta de confianza generaron un proceso de desgaste institucional muy difícil de revertir.

A finales de 2001 la Cámara alta se renovó totalmente. Por primera vez los nuevos senadores fueron elegidos por el voto directo de la ciudadanía bajo las reglas establecidas por la reforma constitucional de 1994. Además, también por primera vez, 34,7 por ciento de las bancas fueron ocupadas por mujeres.

El 2002 marcó, entonces, el inicio de una nueva etapa. Bajo estas circunstancias, el Senado resolvió enfrentar el desafío e hizo un aporte importante para atender las demandas que le hacía la socie-

dad. De esta manera, los legisladores asumieron que para recuperar la confianza y la credibilidad perdida se necesitaba por un lado transparencia y, por el otro, eficacia y eficiencia en la gestión. En este sentido, entendieron que la transparencia es sinónimo de publicidad y también de acceso a la información pública y que la eficacia y la eficiencia en la gestión se logran a través de la implementación de mecanismos de fortalecimiento institucional que permitan entre otras cosas una mayor proximidad entre las necesidades de los ciudadanos y la actividad legislativa.

Consecuentemente, como una forma de dar respuesta a los serios cuestionamientos que afrontaba el Senado, en diciembre se conformó la Comisión de Reforma Administrativa integral del cuerpo que hizo una propuesta de austeridad presupuestaria y de reforma del reglamento.

En esta línea, en el mes de febrero se comenzó con el estudio y análisis de una reforma integral del reglamento que culminó con su aprobación en diciembre del mismo año.

Sin lugar a dudas, esta fue la más importante de las reformas reglamentarias que llevó a cabo el Senado. El dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales que se trató en el pleno de la Cámara consideró 51 proyectos con estado parlamentario, observaciones y sugerencias efectuadas por distintos senadores, por funcionarios del Senado y por algunas organizaciones no gubernamentales. Además, se tuvieron en cuenta trabajos de doctrina y distintos reglamentos de otros países entre los que se destacan el reglamento del Senado de Estados Unidos de Norteamérica, el del Senado de Chile, el de la Cámara de Diputados de Brasil, el del Senado de España y el del Senado de Italia.

Entre las principales reformas vale mencionar:

- Eliminación de la figura del secretario de Acción Social y del prosecretario de Coordinación Institucional, como un gesto de austeridad y reorganización de las funciones de las autoridades del cuerpo.
- Incorporación de nuevas tecnologías que permiten dar publicidad mediante el sitio de Internet a la actividad legislativa en aras de lograr un mayor acceso a la información pública de la ciudadanía.

- Reducción del número de comisiones permanentes (eran 47 y ahora son 24).
- Reducción del número de miembros que deben integrar cada comisión.
- Fomento de la participación activa e igualitaria de los senadores, ya que cada uno debe integrar cinco comisiones.
- Publicidad de las reuniones de comisión con posibilidad de acceso de todas las personas que deseen concurrir con la obligación de efectuarlas al menos cada 15 días.
- Incorporación del procedimiento de audiencias públicas para la consideración de proyectos de trascendencia pública sometidos a consideración de las comisiones.
- Régimen de sanciones para todos aquellos senadores que tengan inasistencias injustificadas a las reuniones de comisión.
- Votación nominal de los proyectos de ley, tanto en general como en particular, a fin de poder registrar la forma en que ha votado cada senador.
- Reducción prudencial de los tiempos asignados a cada senador para sus intervenciones a fin de agilizar el trámite de las sesiones, entre otras cuestiones.

## LA INCORPORACIÓN DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS PARA LA SELECCIÓN DE LOS MAGISTRADOS DEL PODER JUDICIAL Y DEL MINISTERIO PÚBLICO

Lo que quedó pendiente del proceso de reforma reglamentaria llevado a cabo a finales del 2002, fue la incorporación de las audiencias públicas para el caso de que el Poder Ejecutivo remita al Senado los pliegos de los postulantes propuestos para cubrir los cargos de magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público.

En el momento en que se discutió la reforma integral, la idea era incorporar este mecanismo sólo para la selección de los jueces y conjuces de la Corte Suprema de Justicia como una forma de otorgar mayor transparencia y participación ciudadana en la designación de estos funcionarios, pero no hubo acuerdo político para recepcionarla en el texto reglamentario. Sin embargo, en julio de

2003, se produjo una nueva oportunidad, se dio el debate y fue posible incorporar este instituto.

En este sentido quiero señalar que la reforma constitucional de 1994 ya había introducido dos importantes cuestiones: 1. que los acuerdos para los jueces de la Corte Suprema de Justicia y para los jueces federales inferiores, el Senado debía otorgarlos en sesión pública. En el primer caso, fijó además una mayoría agravada de dos tercios de los presentes; y 2. que los jueces federales inferiores debían, además, ser elegidos de una terna vinculante que le presente al Poder Ejecutivo el Consejo de la Magistratura, órgano creado también con la reforma constitucional antes señalada.

La sesión pública establecida constitucionalmente para el otorgamiento de los acuerdos por parte del Senado, operó, en consecuencia, como una garantía mínima de control ciudadano que los particulares podían ejercer básicamente a través de la información brindada por los medios de comunicación (Gelli, 2005).

Esta reforma constitucional reviste suma importancia ya que mediante la designación de los jueces, el presidente participa en la conformación de uno de los poderes del Estado, el que en definitiva resulta ser el más significativo en la defensa de los derechos y garantías de las personas y el que tiene a su cargo el control de los excesos del poder (Gelli, 2005).

En definitiva, es claro que mediante estas reformas, el constituyente dio un paso importante en orden a la publicidad que todos los actos de gobierno deben tener. Como afirma González Calderón al analizar la definición de república "la publicidad de los actos de gobierno es otro de los caracteres distintivos (...) Es como una consecuencia obvia del principio (de la responsabilidad de los funcionarios públicos), imprescindible para poder hacer práctica la responsabilidad de los gobernantes por sus actos". Y agrega: "si estos actos de gobierno se realizan subrepticamente, si esos gobernantes se aíslan del pueblo para deliberar y resolver en el misterio los problemas que lo afectan (...) imposibilitan a la opinión pública para juzgar del acierto de su gestión, dificultan o impiden la formación de un criterio exacto de sus aptitudes (...)" (1930: 428).

Si nos remontamos a la historia es posible comprender la importancia de la incorporación constitucional mencionada. Desde el inicio de su actividad hasta el año 1877, el Senado otorgó los acuerdos en sesión pública. Luego, como resultado de la aprobación de un proyecto de reforma del reglamento cuyo miembro informante fue Domingo Faustino Sarmiento, esas sesiones pasaron a efectuarse en forma secreta. Tal cambio se fundó "en las prácticas y reglamentaciones parlamentarias de otros países, especialmente de los Estados Unidos, en las ofensas al honor de que pudieran ser objeto las personas para quienes se pide el acuerdo para las que no existe tribunal donde apelar dadas las disposiciones constitucionales que amparan a los legisladores y en el hecho de que reclamar en nombre de la libertad, el mantenimiento de las sesiones públicas en estos asuntos equivale a tener la libertad de deshonrar a ese individuo a quien el gobierno trata de honrar" (*Diario de Sesiones*, año 1877, pp. 154-155 y 171).

Cabe destacar que los sostenedores de la reforma utilizaron como antecedentes los artículos 39 a 42 del reglamento del Senado de Estados Unidos de Norteamérica, leídos en el debate. El artículo 40 se refiere específicamente al caso de los nombramientos que requieren acuerdo, expresándose que todas las observaciones e informes referentes al buen nombre (carácter) o calificaciones de una persona nombrada por el presidente a algún empleo serán mantenidos secretos, según una regla del 3 de enero de 1820. Sin embargo, esta norma fue abolida en 1929, disponiéndose la sesión pública, salvo expresa resolución del Senado (Bidegain, 1952: 418 y ss.).

En cambio, recién en 1992, el Senado argentino sustituyó el artículo 22 reformado en 1877 y estableció la consideración en sesión pública de los pliegos enviados por el Poder Ejecutivo a través de los cuales se solicita el acuerdo para los funcionarios indicados constitucionalmente.

Consecuentemente, durante 115 años todos los acuerdos que otorgó el Senado se efectuaron en sesión secreta. A modo de ejemplo puedo señalar el del ex juez y presidente de la Corte Suprema de Justicia, doctor Julio Nazareno, cuyo tratamiento duró siete minutos (intervención del senador Terragno en la sesión del 2 de julio de 2003).

Retomando el tema objeto de este trabajo, es importante señalar que un mes antes de que el Senado aprobara esta nueva reforma, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 222/2003 por medio del cual creó un mecanismo idóneo para permitir a la ciudadanía hacer conocer en forma oportuna sus razones, puntos de vista y objeciones que pudieran tener respecto del nombramiento a producir (Comadira, 2005: 425).

La decisión presidencial de autolimitar sus facultades constitucionales asignadas por el artículo 99, inc. 4, de la Constitución nacional fijó un procedimiento para la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia por parte del Poder Ejecutivo con el fin de posibilitar la participación de la ciudadanía en tan importante acto decisorio.

El fin último del procedimiento adoptado es preseleccionar a los candidatos para las coberturas de vacantes de los cargos mencionados en el párrafo precedente, valorando correctamente sus aptitudes morales, idoneidad técnica y jurídica, trayectoria y compromiso con la defensa de los derechos humanos y los valores democráticos que lo hagan merecedor de tan importante función, en un marco de prudencial respeto al buen nombre y honor de los candidatos (Comadira, 2005: 425).

De esta manera, y en concordancia con la decisión adoptada por el presidente de la nación, el Senado reformó su reglamento recepcionando, también, un sistema de publicidad y de participación ciudadana, disponiendo la necesidad de convocar a una audiencia pública cada vez que deba tratarse un pliego solicitando acuerdo para designar un miembro del Poder Judicial o del Ministerio Público.

Es importante señalar que la reforma fue más allá del texto del decreto del Poder Ejecutivo, ya que no sólo incorporó a los jueces y conjuces de la Corte Suprema de Justicia, sino que además resolvió que el procedimiento iba a ser extensivo a todos los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público.

Los puntos centrales fueron:

- Publicidad de los pedidos de acuerdos formulados por el Poder Ejecutivo para magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público mediante su publicación en el sitio Internet de la Cámara, en el *Boletín*



*Oficial* y en dos diarios que tengan amplia circulación en el país, con una antelación no menor a 15 días de los fijados para la audiencia pública.

- Posibilidad de que la ciudadanía presente preguntas para que se le hagan al candidato propuesto durante la audiencia pública, así como también observaciones (impugnaciones o adhesiones) a sus calidades y méritos. Todas las presentaciones efectuadas estarán disponibles para ser consultadas por quien lo solicite.
- Posibilidad de que todas las personas que así lo deseen puedan asistir a la audiencia pública.
- Traslado de todas las observaciones al candidato propuesto a fin de que pueda efectuar su descargo por escrito. Luego, su presentación también será leída durante la audiencia pública.
- Finalizada la audiencia pública, la Comisión de Acuerdos debe producir un dictamen fundado aconsejando hacer lugar o rechazar el pedido de acuerdo solicitado por el Poder Ejecutivo.
- Los pedidos de acuerdo para la designación de magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público deben ser votados por el pleno en forma nominal, de modo de que quede constancia de la forma en que ha votado cada senador.

## **EL NUEVO REGLAMENTO. SU CUMPLIMIENTO EN EL SENADO**

En el año 2003, el Senado tuvo el desafío de comenzar a aplicar su nuevo reglamento. Gradualmente, se comenzaron a implementar todas las reformas votadas.

Actualmente se publican en la web del Senado todos los decretos administrativos y parlamentarios, el listado del personal, las versiones taquigráficas de las sesiones, los proyectos presentados, los dictámenes de las comisiones, los temarios de las reuniones de comisión, los planes de labor de las sesiones, etcétera. Además, se transmiten en vivo por el sitio de Internet del Senado las sesiones del cuerpo y las reuniones de comisión de mayor trascendencia.

Por otra parte, la reducción del número de comisiones implementada trajo aparejada una reestructuración de sus competencias

para optimizar la tarea legislativa y eliminar, en la medida de lo posible, la burocracia interna en la tramitación de los proyectos. Además, también las comisiones comenzaron a reunirse indefectiblemente en forma pública, con libre acceso de los ciudadanos.

Asimismo, el hecho de que todas las comisiones estén integradas por la misma cantidad de miembros, las colocó en pie de igualdad fomentando la participación activa de los senadores, ya que es en ese ámbito donde se argumentan los diferentes puntos de vista a favor o en contra de los proyectos que se están tratando y es también el lugar en el cual sus integrantes intentan convencer a los demás legisladores sobre una determinada postura. En definitiva, la comisión es el sitio donde es posible equilibrar lo político con lo técnico.

En el seno de la comisión, además, resulta más sencillo el intercambio de ideas y la participación de especialistas de fuera de su seno en el tratamiento de temas que así lo ameriten y de los distintos sectores de la sociedad que, de alguna manera, se puedan ver afectados por las decisiones que se tomen.

Es práctica habitual que todas las comisiones reciban las notas que los ciudadanos o representantes de las organizaciones no gubernamentales envían para expresar sus consideraciones cuando un asunto está sometido a su estudio. También es cada vez más frecuente que estos actores sean invitados a las reuniones para exponer sus puntos de vista durante los debates. En este sentido, coincido con Rennella cuando expresa que, entre otras derivaciones, el derecho constitucional de peticionar a las autoridades (artículo 14) se traduce en el derecho de todo ciudadano a ser oído (...) (2005: 959).

Más allá del cambio sustancial que estas reformas operaron en la actividad legislativa, no quiero dejar de señalar que la obligatoriedad de efectuar reuniones al menos cada 15 días demostró en la práctica no tener sentido.

Lo cierto es que no todas las comisiones tienen el mismo volumen de trabajo ni todos los temas que están sometidos a estudio tienen la misma relevancia, con lo cual, la imposición reglamentaria es casi de imposible cumplimiento o lo que es peor, muchas veces en el afán de respetar la norma, lo que termina sucediendo es que el escaso interés que despierta la convocatoria, por la selección de

los asuntos a tratar, genera que los senadores no concurran a dichas reuniones, reemplazando su presencia por la de sus asesores, quienes de alguna manera son lo que terminan discutiendo los asuntos y tomando las decisiones.

Otra norma que merece una llamada de atención y que en la práctica nunca fue aplicada, es la que establece sanciones para aquellos senadores que tengan inasistencias injustificadas a las reuniones de comisión.

Muchos son los motivos que pueden impedir a un legislador concurrir a una reunión: superposición con otra reunión de comisión, retrasos de los vuelos para regresar de sus provincias, compromisos políticos asumidos con anterioridad, problemas de salud, etcétera. Lo cierto, además, es que la inasistencia a una reunión puede ser utilizada como una estrategia política; a veces la no presencia tiene un sentido, traduce una posición determinada ante un asunto, con lo cual resulta al menos discutible que sea una herramienta legítima la utilización de un sistema sancionatorio para promover la concurrencia.

Por otra parte, a fin de asegurar la máxima transparencia en la toma de decisiones por parte del cuerpo, un año después de la entrada en vigor de la reforma reglamentaria integral, en el 2004, finalmente se puso en funcionamiento el sistema electrónico que permite registrar nominalmente de qué forma ha votado cada senador los proyectos de ley discutidos en el Senado.

Con la implementación de este mecanismo, los ciudadanos pueden verificar si sus representantes cumplen o no cumplen con sus compromisos electorales, si son congruentes con su labor legislativa, si existe disciplina partidaria y si se desdican, al momento de votar, de lo afirmado durante el debate o durante la discusión en comisión.

Más allá de la relevancia de esta incorporación, lo cierto es que no siempre se aplica para la votación de todos los proyectos de ley (independientemente de la excepción reglamentaria dispuesta). Muchas veces es dejado de lado para agilizar la votación luego de un largo debate, así como también en el caso de la elección o ratificación de autoridades del cuerpo, no obstante que nuestro reglamento (artícu-

lo 206) específicamente establece que deben realizarse en forma nominal. Esta situación se presentó, para citar un ejemplo, al menos en dos oportunidades: en las designaciones efectuadas en las sesiones preparatorias del 22 de febrero de 2006 y del 28 de febrero de 2007.

Aparte de que sería importante el respeto a las normas reglamentarias vigentes, también resulta necesario a fin de posibilitar el acceso a la información y control ciudadano, implementar en la página web del Senado argentino, al igual que sucede en el sitio de Internet del Senado norteamericano ([www.senate.gov](http://www.senate.gov)), una sección como la "Senate Roll Call Votes" (votos registrados en el Senado), donde se registren todas las votaciones para poder hacer el seguimiento de la labor de cada miembro del Senado.

Si bien es cierto que en la página web del Senado argentino, en la sección de sesiones, al menos desde la implementación del sistema de voto nominal hasta el año 2005 es posible acceder a través de las versiones taquigráficas a las actas de votación nominal de todos los proyectos de ley, lo cierto es que sería importante crear un registro donde se dé cuenta de la votación de cada proyecto, especificando la fecha de tratamiento y su contenido, no sólo por orden alfabético, sino también por partido político y por provincia. Esta información es indispensable para que los ciudadanos puedan analizar no sólo la trayectoria de cada legislador, sino también evaluar el cumplimiento de las promesas de campaña, la coherencia política, la labor parlamentaria, etcétera.

En lo que respecta a la incorporación del mecanismo de audiencias públicas para la discusión de los proyectos de ley de trascendencia pública, recién a mediados del 2005, la Comisión de Trabajo y Previsión Social efectuó la primera audiencia pública aplicando las normas introducidas en la reforma del 2002 para tratar el tema de violencia laboral.

Si bien es cierto que otras comisiones también realizaron audiencias con participación ciudadana, la realidad es que ésta es la primera vez que la convocatoria y la reunión se efectuó de acuerdo con las previsiones reglamentarias. Esta situación pone en evidencia dos cuestiones: por un lado que sería necesario pensar por qué luego de cuatro años de vigencia sólo se realizó una audiencia pú-

blica conforme lo dispone el reglamento y, por el otro, si dadas las circunstancias no resulta necesario introducir una nueva reforma que permita flexibilizar y agilizar las condiciones impuestas para este tipo de actividades de modo de facilitar la participación ciudadana en las cuestiones sobre las que deba resolver el Senado.

En lo que respecta a las audiencias públicas para la consideración de los pliegos de los candidatos propuestos para el Poder Judicial y para el Ministerio Público, desde la incorporación de la reforma al reglamento en el 2003 se realizaron 24 audiencias públicas: dos en 2003, nueve en 2004, seis en 2005 y siete en 2006.

Salvo las que se efectuaron para los cargos de jueces de la Corte Suprema de Justicia, de Procurador General y de Defensor General, para el tratamiento de los pliegos de los magistrados inferiores tanto del Poder Judicial como del Ministerio Público, se celebraron distintas audiencias públicas en una misma reunión con la presencia de todos los candidatos propuestos y de aquellas personas que quisieran concurrir.

Este sistema se puso a prueba por primera vez con la audiencia que se celebró con el doctor Eugenio Zaffaroni para su postulación de juez de la Corte Suprema de Justicia. Esa audiencia duró siete horas (versión taquigráfica de la Comisión de Acuerdos del 6 de octubre de 2003), contó con la presencia de muchas personas entre funcionarios, académicos y distintos representantes de la sociedad civil que entendieron la trascendencia fundamental de dicho acto.

A partir de allí muchas fueron las audiencias que se celebraron. Quizás, sólo generaron un alto interés mediático y popular aquéllas relacionadas con el tratamiento de los pliegos de funcionarios propuestos para ocupar altos cargos como es el caso de los restantes jueces de la Corte Suprema de Justicia, del procurador general, del defensor general y de algunos jueces federales con competencia criminal y correccional de la ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, otras audiencias para el tratamiento de cargos de rango inferior pero no menos importantes que los señalados precedentemente, se limitaron en cuanto a asistencia y presencia pública a un estricto círculo de familiares, amigos y colegas de la persona propuesta.

En este orden de ideas es importante señalar que no en todos los casos el Senado luego de la audiencia pública correspondiente otorgó su acuerdo al candidato propuesto por el Poder Ejecutivo. A modo de ejemplo puedo citar el caso de la doctora Amalia Silvia Elena Assaf, propuesta para ocupar el cargo de jueza federal de Primera Instancia de Catamarca (expediente PE 27/04), quien fue previamente impugnada y severamente cuestionada durante su audiencia pública, lo cual trajo aparejado como consecuencia que finalmente el Poder Ejecutivo solicitara el retiro de su pliego (expediente PE 41/06).

Para cerrar este apartado y a modo de reflexión puedo decir que si bien todavía es escaso el tiempo transcurrido para realizar una evaluación acabada sobre el funcionamiento del sistema de audiencias públicas vigente, lo cierto es que como una primera aproximación puedo afirmar que el procedimiento establecido y su puesta en marcha han demostrado en la práctica un avance considerable en materia de participación y control ciudadano.

## CONCLUSIONES

- Las reformas reglamentarias llevadas a cabo durante los años 2002 y 2003 generaron un cambio sustancial en la actividad legislativa, permitiendo la posibilidad de una mayor participación y ejercicio del control ciudadano. Está claro que para lograr el saneamiento de las instituciones, debe ampliarse la participación de la sociedad en los procesos decisivos y también incrementar la transparencia en los actos de gobierno, permitiendo el acceso a la información pública (Comadira, 2005).
- La reducción del número de comisiones permanentes y la reestructuración de sus competencias, con el desarrollo de sus deliberaciones en forma pública y abierta a la comunidad constituye un aporte invaluable a la transparencia de la actividad legislativa, al tiempo que permiten a los ciudadanos participar acercando sus opiniones y manifestando sus preocupaciones sobre los proyectos en tratamiento.
- Una cuestión pendiente que quisiera señalar es la reorganización de los recursos humanos. Creo que es necesario para jerarquizar la fun-

ción de las comisiones y consecuentemente la del Senado, distribuir los recursos humanos en forma adecuada y dotarlos de la capacitación necesaria para que puedan desarrollar sus tareas en forma eficiente. Como sostiene Detlef Nolte "el cumplimiento de las funciones del parlamento, ya sean comunes a todo el cuerpo o las específicas de cada cámara, no depende solamente de sus atribuciones constitucionales sino también y, entre otras cosas, de sus capacidades técnicas y de su organización interna" (2002: 9).

- También creo que resulta necesario propiciar una nueva reforma del reglamento que permita analizar una vez más la asignación de las competencias de las comisiones, a fin de evitar que exista superposición de tareas y que sea posible girar un asunto a una sola comisión con el objeto de evitar demoras y facilitar la actuación tanto de los legisladores, como de los asesores y de los actores de la sociedad civil que estén interesados en el asunto.

- En cuanto a la utilización del sistema de voto electrónico, es necesario establecer reglamentariamente su obligatoriedad para todos los proyectos de ley. Es imprescindible erradicar la tendencia a la votación anónima para poder conocer con precisión la conducta de cada senador en las decisiones que se tomen.

- Con relación a las audiencias públicas para la selección de magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, el Decreto 222/2002 del Poder Ejecutivo, constituyó un significativo progreso institucional al abrir al conocimiento y control público, las nominaciones de los jueces de la Corte Suprema de Justicia que efectúe el presidente, decisión que también se amplió mediante el Decreto 588/2003 al Procurador General, al Defensor General y al resto de los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público.

- Por su parte, con la reforma reglamentaria del 2003 el Senado dio un paso más: no sólo debe ser pública la sesión donde se otorgue el acuerdo a un magistrado, sino que ese magistrado previamente debe someterse a un procedimiento de *audiencia pública* donde la ciudadanía puede participar formulando preguntas y haciendo saber sus objeciones al candidato propuesto.

- Mediante el procedimiento establecido por el Poder Ejecutivo y por el Senado, se puso en evidencia qué aprecia la ciudadanía, con qué

disiente, qué tolera, en fin, los valores prevalecientes en la sociedad en su conjunto al expresar sus apoyos o manifestar sus observaciones al candidato propuesto.

- El procedimiento de audiencias públicas es un mecanismo de democratización del poder y de participación ciudadana en el poder público, ya que le permite a los particulares poder influir con sus argumentos antes de que se tome una decisión determinada y sirve, asimismo, a las autoridades públicas para disminuir el riesgo en sus decisiones, al testear la reacción pública antes de ellas (Gordillo, 2003).

- Finalmente, quiero señalar que si bien las reformas reglamentarias comentadas constituyen un avance más que significativo en materia de participación y control ciudadano, sería importante no conformarse con ellas sino implementar también el procedimiento de audiencias públicas para el resto de los acuerdos que deba prestar el Senado, más allá de que en la práctica de la Comisión de Acuerdos es habitual efectuar reuniones públicas, con la presencia del candidato propuesto, para considerar el pliego enviado por el Poder Ejecutivo. De esta manera se profundizan los principios de publicidad, participación y control ciudadano. Como dijo Comadira, "(...) es también preciso evitar que la estructura administrativa se convierta en un ente autista insensible a las exigencias comunitarias". (2005: 427).

## BIBLIOGRAFÍA

BIDEGAIN, Carlos María (1952), *El Congreso de los Estados Unidos*, Buenos Aires, Depalma.

COMADIRA, Julio (2005), *El principio de participación ciudadana en la función administrativa (con especial referencia a la formación de la voluntad de la Administración y a la selección de autoridades públicas)*, Buenos Aires, El Derecho, en *El Derecho Administrativo, Serie Especial*.

GELLI, María Angélica (2005), *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, Buenos Aires, La Ley.

GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A (1930), *Derecho constitucional argentino. Historia, teoría y jurisprudencia de la Constitución*, t. 1, Buenos Aires, Lajouane y Cía.



- GONZÁLEZ, Joaquín V. (2001), *Manual de la Constitución Argentina (1853-1860)* Buenos Aires, La Ley.
- GORDILLO, Agustín (2003), *Tratado de derecho administrativo*, t. II, Buenos Aires, FDA.
- LINARES QUINTANA, Segundo (1953), *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, Buenos Aires, Plus Ultra.
- NOLTE, Detlef (2002), *Funciones y funcionamiento de los Senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado*, arbeitspapier No.4, Institut Für Iberoamerika-kunde.
- RENNELLA, María Paula (2005) "El sentido y alcance del instituto del silencio administrativo en un fallo de la Corte y la posible valoración judicial del artículo 3 de la ley 19549", en *Colección de Análisis Jurisprudencial, Elementos de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley.
- SACRISTÁN, Estela (1998), "Las sesiones públicas (open meeting) del derecho administrativo norteamericano como forma de publicidad de la actividad administrativa", *Revista Derecho Administrativo*, año 10, Buenos Aires, Desalma.

SEGUNDA PARTE

*S*istemas de organización  
política y relación entre  
poderes

# Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas

Mariana Llanos y Detlef Nolte

## INTRODUCCIÓN

Por muchos años, los parlamentos latinoamericanos no despertaron mayor interés en la ciencia política. Aunque algunos trabajos fueron publicados durante los años sesenta y a comienzos de los setenta (Agor, 1971), la predominancia de regímenes autoritarios en la mayoría de los países no constituía el marco más propicio para el desarrollo de estudios sobre el tema. Sin embargo, con la tercera ola de democratización iniciada a finales de los años setenta –y la consecuente celebración regular de elecciones y reapertura de parlamentos a lo largo del continente– el estudio de las instituciones democráticas y su funcionamiento comenzó a adquirir cada vez más relevancia. Por otra parte, este cambio fundamental en el contexto político se sumó al auge simultáneo del “nuevo institucionalismo” en las ciencias sociales (March y Olsen, 1989; Peters, 1999), con lo cual el número de trabajos sobre el tema sólo ha ido en aumento desde entonces.

Desde mediados de los años noventa, un área de investigación dedicada a los parlamentos se ha ido conformando en los estudios comparativos sobre los sistemas políticos de América Latina. Varios de los trabajos producidos hasta la fecha han adquirido relevancia, como las encuestas de élites parlamentarias de la Universidad de Salamanca, las publicaciones coordinadas por Scott Morgenstern y Benito Nacif (2002) o los tomos de la Universidad de Salamanca sobre el Poder Legislativo en América Latina (Alcántara *et al.*, 2005a y 2005b). Para los países individualmente contamos con interesantes

estudios empíricos sobre el papel de los parlamentos en los sistemas políticos correspondientes.<sup>1</sup> En los trabajos más actuales sobre la implementación de políticas públicas en América Latina, los parlamentos figuran como un actor de relevancia (IADB, 2005: 41-56).

A pesar de estos importantes avances, el estudio de las legislaturas del continente se encuentra todavía en una fase embrionaria. Así, se ha afirmado recientemente que "el estudio de los parlamentos latinoamericanos ha sido objeto de un olvido histórico motivado en gran parte, por los efectos de la atención académica de la denominada preponderancia presidencialista y por el escaso desarrollo de la poliarquía en la región" (Alcántara, García y Sánchez, 2005b: 283). Del mismo modo, con la proliferación de estudios sobre presidentes y congresos, tenemos un mayor conocimiento sobre el tema pero todavía bastante desigual entre los casos, por lo que, como se ha afirmado también, "the comparative knowledge of how legislative institutions operate is still quite limited". De esta manera, "a detailed and empirically precise classification of Latin American legislatures in terms of their policymaking role is not possible at this time" (IADB, 2005: 53).

No obstante, cuando nuestros países se acercan a los 25 años de vida democrática, es casi inevitable preguntarse qué rol ha cabido a esta institución representativa a lo largo de estos años. Sin perder de vista las limitaciones señaladas en el párrafo anterior, este capítulo analiza, específicamente, el papel de los parlamentos latinoamericanos en los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas.<sup>2</sup> Es sabido que el contexto que enmarcó el

<sup>1</sup>Por ejemplo, sobre el Congreso argentino, véase Llanos (2002); Mustapic (2002), el Congreso chileno, véase Huneeus y Berrios (2004); Huneeus (2005); Siavelis (2000), o el Congreso de Brasil, véase Figueiredo y Limongi (1989; 2000).

<sup>2</sup>Por cierto, los parlamentos cumplen también la importante función de la representación política, que no trataremos aquí sino indirectamente, pero sobre la que la ciencia política ha avanzado también de manera considerable. Sobre este tema se destacan, a modo de ejemplo, los trabajos sobre el votante y el parlamentario medio de Colomer y Negretto (2005), el proyecto sobre élites parlamentarias de la Universidad de Salamanca que recolecta opiniones y actitudes de miembros de la Cámara Baja (<http://iberoame.usal.es/proyectos.htm>) y los trabajos sobre carreras políticas de la conferencia Political Recruitment and Democracy in Latinamerica (<http://www.wfu.edu/politics/conference/paper.htm>).

trabajo parlamentario durante las últimas casi tres décadas se caracterizó, en la mayoría de los casos, por los avances unilaterales del Poder Ejecutivo y el incremento de las atribuciones constitucionales de este poder para intervenir en el proceso legislativo. A pesar de ello, resulta difícil sostener uniformemente –ni para todos los casos ni para el mismo país a lo largo de los años– que el parlamento ha sido, en consecuencia, impotente o inoperante frente al predominio del Ejecutivo. De hecho, se suele advertir que en países con presidencias fuertes, como Argentina y Chile, la participación del Congreso en la producción de políticas públicas puede diferir considerablemente: mientras en Argentina es a menudo caracterizada como deficiente, en Chile lo es como constructiva.<sup>3</sup> Hoy en día sabemos mucho más sobre los parlamentos en América Latina que hace una década atrás pero todavía quedan preguntas abiertas: ¿cuáles son los rasgos variables que definen un parlamento fuerte en los sistemas presidenciales latinoamericanos?, ¿cómo medir el poder y la influencia de los congresos? En este capítulo se discuten algunas respuestas a estas preguntas.

Nuestro trabajo toma como punto de partida la caracterización de los parlamentos de la región como *legislaturas reactivas* (Morgenstern, 2002: 441-443; Cox y Morgenstern, 2002: 448-450). Entendemos que la misma se ajusta a la realidad latinoamericana al reconocer, por un lado, que la iniciativa legislativa recae en general en el Presidente y, por otro, que las reacciones de los parlamentos no sólo pueden variar sino que el espectro de tal variación es bastante amplio. El siguiente apartado de este capítulo introduce el debate académico sobre el papel de los parlamentos en la región y explica cómo se llega a la caracterización de legislaturas reactivas. A continuación, el apartado tres señala que una limitación de esta caracterización es que se centra solamente en una de las funciones del parlamento –la producción de leyes–, mientras que las legislaturas participan de distintas maneras en la formulación de políticas. Enfatizamos, entonces, qué tan centrales como las tareas de “control legislativo”

<sup>3</sup>Véase IADB, 2005, entre otros; sobre Chile, Huneeus y Berrios (2004); Nolte (2006 b).

son las tareas de “control político” del parlamento (Sartori, 1992), para cuyo desempeño los parlamentos de la región también se encuentran equipados en diferente medida. Entendemos que cualquier apreciación sobre el poder parlamentario debería tener presente esta multifuncionalidad. Por ello, el tercer apartado muestra cómo la misma se entrecruza con el carácter “reactivo” del parlamento en la producción de las leyes.

Por cierto, también nos interesa comprender por qué algunas legislaturas son y han sido capaces de reaccionar de forma más participativa o constructiva que otras. Así, el cuarto apartado se ocupa de los factores que influyen en el comportamiento legislativo. Nuestra intención aquí es mostrar que, frente al peso indiscutible de factores contextuales –disposiciones constitucionales, dinámica del sistema de partidos, incentivos electorales–, el análisis de otro tipo de factores, que podrían calificarse como “endógenos” u organizativos, ha ido cobrando relevancia (Alcántara *et al.*, 2005b; Santiso, 2005; Saiegh, 2005; IADB, 2005). Se trata del aspecto más novedoso de la investigación sobre parlamentos de la región, cuyo impacto todavía no es uniformemente evaluado, por lo cual nos interesa analizar este tipo de factores y mostrar su potencial influencia, como también las limitaciones de los estudios realizados hasta la fecha. Finalmente, nuestro trabajo concluye con una discusión sobre el alcance de la clasificación de legislaturas reactivas. Recurrimos, en este punto, a la literatura sobre las crisis políticas que tuvieron lugar en la región a lo largo de estas casi tres décadas para destacar, en consecuencia, que legislaturas reactivas en tiempos normales pueden, no obstante, desempeñarse activamente en épocas de crisis.

### **“SELLOS DE GOMA” VS. LEGISLATURAS REACTIVAS**

Con el peso del pasado autoritario y la tradición caudillista y concentradora de poder prevaleciente en muchos países del continente, las perspectivas para la consolidación del parlamento como ámbito

central de deliberación y adopción de políticas no eran, de entrada, demasiado alentadoras para las democracias de la tercera ola. Tampoco la puesta en práctica de algunas constituciones “hiperpresidencialistas” ofrecía, según algunos autores, incentivos institucionales para que ello sucediera.<sup>4</sup> Por cierto, desde principios de siglo, se observaba en la región una tendencia creciente a fortalecer los poderes legislativos del Presidente (Negretto, 2006 b). Dicha tendencia sólo fue reforzada por los cambios constitucionales que tuvieron lugar a partir de 1978, siendo el ejemplo más claro de ello el número creciente –aunque todavía minoritario– de constituciones que otorgaron a los presidentes la capacidad de emitir decretos de contenido legislativo (Brasil, 1988; Colombia, 1991; Perú, 1993; Argentina, 1994).

A los legados históricos se sumaba, además, el contexto de crisis económica en que las instituciones democráticas comenzaron a funcionar. En efecto, profundos *shocks* externos golpearon a los países de la región en los años ochenta, los cuales fueron sucedidos por la implementación de ambiciosos programas de reformas neoliberales. Estos programas apuntaron, básicamente, a la reducción del papel del Estado en la economía y a la expansión de las fuerzas del mercado. La implementación de las políticas públicas diseñadas para paliar la crisis y cambiar el modelo Estado-céntrico alentó, por su parte, las visiones más pesimistas sobre la consolidación del régimen político: la imposición de políticas públicas desde arriba y la concentración de poder político en la institución presidencial que se observaba a lo largo del continente a principios de los años noventa (Przeworski, 1995), contradecía las expectativas sobre un estilo democrático de adopción de políticas, esto es, la posibilidad de la participación ampliada de actores sociales y políticos, y la

<sup>4</sup>El término hiperpresidencialista fue acuñado por Carlos Nino (1992) al referirse a las facultades que la Constitución argentina de 1853 otorgaba a los presidentes (la posibilidad de nombrar sin restricciones a los miembros del gabinete y personal de la administración pública; las competencias para dictar el estado de excepción y para intervenir las provincias, etcétera). Vistos desde hoy, los poderes del Presidente eran bastante limitados en la Constitución de 1853, situación que cambiaría notablemente con la reforma de 1994.

deliberación y adopción de políticas en la arena parlamentaria. El mutuo condicionamiento de las reformas neoliberales y la concentración de poder en los presidentes fueron incluso vistos como inevitables por algunos autores (Philip, 1993, 1998 y 1999).<sup>5</sup> A raíz de ello, las democracias latinoamericanas pasaron a ser calificadas como "democracias delegativas" (O'Donnell, 1994), democracias de baja intensidad, democracias vacías, o democracias *by default* (Diamond, 1996).<sup>6</sup>

Estos análisis llamaban la atención sobre el abuso de recursos de excepción para llevar a cabo las reformas económicas, particularmente, la tendencia a adoptar decisiones de tipo legislativo de manera unilateral. Según estos estudios, el Poder Ejecutivo logró implementar sus políticas a través de la usurpación de potestades legislativas a los parlamentos, por lo que el proceso político se redujo a elecciones, decretos y estallidos esporádicos de protesta (Przeworski, 1994). No obstante, a mediados de la década de los noventa, un buen número de trabajos comenzó a revisar esta interpretación. Por un lado, algunos estudios sobre decretos presidenciales sugirieron que, tales recursos de excepción, en lugar de expresar una usurpación de poder por parte de los presidentes, en muchos casos mostraban la tolerancia o, aun, la preferencia de las mayorías parlamentarias por esas medidas, al tiempo que invitaban a analizar por qué esto podía suceder (Carey y Shugart,

<sup>5</sup>"In Latin America in the 1990s at any rate the evidence suggests that one can have either a technocratic, reforming state or a genuinely effective system of democratic accountability but that it is very difficult to have both", Philip (1999), p. 237.

<sup>6</sup>El concepto más elaborado fue, no obstante, el de "democracias delegativas" de Guillermo O'Donnell, que suscitó un importante debate en el continente. El papel del parlamento en las nuevas democracias no fue ajeno a dicho debate. Según el autor, un rasgo básico de las democracias delegativas es la falta de controles a la autoridad presidencial: "Típicamente, en las DDS (democracias delegativas) (...) otras instituciones, por ejemplo, las cortes y las legislaturas, son molestias que vienen sujetas a las ventajas internas e internacionales de ser un Presidente democráticamente electo. (...) La DD le da al Presidente la ventaja evidente de no tener prácticamente *accountability* horizontal. La DD tiene la evidente ventaja adicional de permitir la elaboración rápida de políticas, aunque a costa de una alta probabilidad de gruesos errores, de una implementación arriesgada, y de una concentración de la responsabilidad por los resultados en el Presidente", en O'Donnell (1994), pp. 59-62.



1998: 2).<sup>7</sup> Del mismo modo, autores como Figueiredo y Limongi (1999; 2000; Limongi y Figueiredo, 1998; 2004), comenzaron a describirlos como “poderes de agenda”, esto es, como medios para determinar cuáles son las propuestas consideradas por el Congreso y cuándo lo son. Un mayor poder de agenda implica, según los autores, la capacidad del Ejecutivo de influir de manera directa en el trabajo legislativo y de mitigar los efectos de la separación de poderes, al mismo tiempo que induce a los parlamentarios a cooperar. De este modo, poderes de agenda presidenciales –tales como los mencionados decretos, la iniciativa legislativa del Presidente en determinadas áreas (como el presupuesto), o la posibilidad de establecer prioridades en la agenda legislativa a través de “urgencias”– comenzaron a ser interpretados como instrumentos para lograr una mejor cooperación interinstitucional (Colomer y Negretto, 2003) y una “fusión” o convergencia de poderes en los sistemas presidenciales (Nolte, 2005).<sup>8</sup> En otras palabras, los “poderes de agenda” se estructuran en base a las instituciones que promueven la separación de poderes e intereses (Shugart y Haggard, 2001)<sup>9</sup> y su uso requiere, al menos, de la tolerancia parlamentaria (Limongi y Figueiredo, 2004: 53).<sup>10</sup> Desde una perspectiva más general,

<sup>7</sup>Sobre el poder de decreto presidencial, consultar también Krumwiede y Nolte (2000), Amorim Neto y Tafner (2002), Reich (2002), Amorim Neto *et al.* (2003), Negretto (2004).

<sup>8</sup>En el caso de Chile, por ejemplo, el poder de agenda del Presidente es bastante amplio, aunque puede afirmarse que esto no es un signo de omnipotencia presidencial. En efecto, la Constitución le otorga al Presidente el derecho de intervenir en cualquier fase del proceso legislativo a través de la deliberación urgente (simple urgencia, suma urgencia y discusión inmediata), pero el Presidente siempre necesita un voto positivo del parlamento para convertir su propuesta en ley y, además, no cuenta con instrumentos de sanción si el parlamento no cumple con los límites de tiempo. En consecuencia, la urgencia es un instrumento para señalar prioridades y organizar el trabajo parlamentario y, en este sentido, sí parece funcionar, ya que la tasa de éxito de las iniciativas presidenciales aumentó de acuerdo al grado de urgencia con la que fueron calificadas las mismas, véase Siavelis (2000), p. 60. En la misma línea de argumentación, véase Huneus y Berrios (2004), pp. 26-32.

<sup>9</sup>Shugart y Haggard (2001) introdujeron el concepto de *separation of purpose* como complemento del concepto de *separation of powers*. El concepto alude a la emergencia de diversos tipos de intereses (*separation of purpose*) derivados, por una parte, de la existencia de sistemas electorales distintos para la elección del Presidente y del parlamento y, por otra, del hecho de que tanto el Presidente como los diputados y senadores responden a electorados diferentes.

<sup>10</sup>No se puede descartar que los presidentes que no cuentan con una mayoría legislativa en el parlamento traten de recurrir a alguno de sus poderes de agenda como, por

estos poderes acercan a los presidentes latinoamericanos a la figura de los jefes de gobierno en los sistemas parlamentarios y, a su vez, diferencian al presidencialismo latinoamericano del sistema presidencial estadounidense.<sup>44</sup>

Por otra parte, en algunos países, la idea de que el Poder Ejecutivo gobierne por decreto sin restricciones fue desafiada también a través de estudios de caso sobre diversos procesos de las reformas económicas (privatizaciones, reforma laboral, apertura de mercados, etcétera). Estos estudios mostraron la influencia considerable que el Congreso ejercía en la toma de tales decisiones políticas. Tanto en el caso de Argentina (Alonso, 1998; Eaton, 2002; Etchemendy y Palermo, 1998; Jones, 2001; Llanos, 1998; Mustapic, 2000) como de Brasil (Ames, 1998; Castro Santos, 1997; Lemos, 2001; Palermo, 2000), donde se dieron importantes procesos de reforma estructural, diversos estudios presentaron casos concretos de conflictos y negociaciones ocurridos entre el Presidente y el Congreso. Tales estudios mostraron que el estilo unilateral del Ejecutivo fue, en no pocas ocasiones, frustrado por la nada despreciable capacidad política del Congreso para reaccionar forzando negociaciones y modificaciones a las políticas, e incluso obstruyéndolas.

De este modo, la caracterización de las legislaturas como “sellos de goma”, de todo lo que decide el Ejecutivo, dejó paso a la idea de “legislaturas reactivas”, la cual reconoce que la capacidad de iniciativa política reside en el Poder Ejecutivo, sin que eso implique que éste puede hacer todo sin tomar en cuenta la opinión de las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Por cierto, las legislaturas reactivas pueden variar considerablemente en su com-

---

ejemplo, los decretos legislativos, para sortear esa falta de apoyo. En general, tal comportamiento crea tensiones entre el Presidente y el parlamento –como indican los ejemplos de Perú, con Fujimori, o de Brasil, con Collor de Mello– y pone en peligro al sistema democrático al contradecir la lógica institucional del sistema presidencial. Sin embargo, esto no sucede si la Constitución (o las normas jurídicas que la interpretan) parte del supuesto de que existe un acuerdo tácito del parlamento si es que éste no deroga explícitamente el decreto presidencial, o si prevé la facultad presidencial de vetar la derogación del decreto por parte del parlamento. En tal caso, como ilustra el ejemplo de Argentina, es posible gobernar con decretos aun contra la voluntad de la mayoría parlamentaria. Véase Negretto (2004).

<sup>44</sup>Ese tópico fue muy bien elaborado por Cox y Morgenstern (2002), pp. 463-465.

portamiento. Cox y Morgerstern (2002) identifican cuatro subtipos de legislaturas reactivas. En los dos extremos los autores ubican a las legislaturas "subordinadas", es decir, aquellas que cumplen con todo lo que el Poder Ejecutivo dicta (y que, por lo tanto, se acercan al tipo tradicionalmente referido como sellos de goma), y a las "recalcitrantes", que en el extremo opuesto agrupan a las que sólo se ocupan de bloquear los proyectos del Ejecutivo. En el medio, en cambio, se encuentran dos tipos de legislaturas más aptas para trabajar conjuntamente con el Ejecutivo en la producción de leyes. Por un lado, legislaturas que a menudo aprueban los proyectos del Ejecutivo, pero a través de negociaciones que demandan modificaciones a las políticas propuestas. Estas últimas serían las legislaturas más constructivas para la elaboración de políticas. Por otro, legislaturas menos interesadas por las políticas en sí que, para aprobar los proyectos del Ejecutivo demandan, más bien, beneficios parroquiales-venales orientados a legisladores individuales.<sup>12</sup> Este esquema fue retomado y modificado recientemente en un estudio del Banco Inter-Americano de Desarrollo (IADB: 53-56). El mismo diferencia entre legislaturas reactivas limitadas, legislaturas reactivas obstruccionistas y legislaturas reactivas constructivas.

Varios factores explican los diferentes comportamientos reactivos de las legislaturas. Morgenstern (2002) menciona sus facultades constitucionales, la conformación de mayorías políticas (si el Presidente tiene mayoría o no, y cuán homogénea es ésta) y la motivación de los legisladores por ser reelectos en sus cargos (lo que depende, a su vez, de los sistemas electorales y partidarios). Las variaciones en estos factores –y en otros, como veremos más adelante– no sólo explicarían los diferentes tipos de legislatura reactiva que se observan en el continente, sino también diferentes comportamientos reactivos dentro de un mismo país. Sin perder de vista los variados comportamientos reactivos y sus múltiples causas, nos interesa con-

<sup>12</sup>Este esquema fue retomado y modificado recientemente en un estudio del Banco Inter-Americano de Desarrollo (IADB: 53-56). En el mismo se diferencia entre legislaturas reactivas limitadas, legislaturas reactivas obstruccionistas y legislaturas reactivas constructivas.

cluir este apartado remarcando que hoy en día existe bastante consenso entre los analistas en cuanto al papel reactivo de las legislaturas frente a las iniciativas de política del Poder Ejecutivo –papel que, por otra parte, no es privativo de las legislaturas de la región, sino también propio de otras legislaturas, como aquéllas en sistemas parlamentarios. No obstante, es preciso recordar que, tanto en sistemas presidenciales como parlamentarios, las legislaturas cumplen otras funciones además de la producción de leyes. Nos referiremos a este tema en el próximo apartado.

## LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO

Al referirse a las funciones del parlamento, Sartori (1992: 199-201) formula la distinción entre *control legislativo* y *control político*. Con el primer término, el autor alude a la capacidad que tienen las legislaturas para presentar, modificar, demorar y rechazar iniciativas de ley. El foco está colocado aquí en el papel que desempeña el parlamento en el proceso de toma de decisiones. El segundo término, por su parte, hace referencia al seguimiento que el parlamento realiza de las decisiones adoptadas. La mirada, en este caso, está puesta en la implementación. En un sentido similar se pronunciaba Blondel (1973) al referirse a las atribuciones del parlamento. Según este autor, para la producción legislativa, tarea que involucra tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo, el parlamento cuenta con *poderes de iniciación*, esto es, con la posibilidad de introducir legislación de su propia autoría; con *poderes de reacción*, frente a las iniciativas impulsadas por el gobierno, que consisten en propiciar su aprobación, rechazo, modificación o demora; y, por último, con *poderes de prevención*, es decir, con la alternativa de desalentar la presentación de proyectos del gobierno que no está dispuesto a aprobar. En cambio, el ejercicio de la función de control y supervisión de la implementación de las políticas por parte del gobierno demanda el uso de otros instrumentos institucionales, diferentes de los mecanismos empleados por los parlamentos en la sanción de las leyes. Se trata de instrumentos formales, normal-

mente reconocidos por la Constitución, cuyo número y forma de uso varían entre los países, pero que, en todos los casos, apuntan a requerir información del Poder Ejecutivo (como los pedidos de informes o las interpelaciones), a monitorear o investigar sus actividades (como las comisiones de investigación, pero también las comisiones permanentes), y a involucrar al parlamento en la designación de funcionarios (como la prestación de acuerdo para nombramientos) y en su remoción (como el juicio político o la censura de ministros).

Según el politólogo alemán Steffani (1989: 1328), el control parlamentario se define, en forma general, como la capacidad de revisar y sancionar las actuaciones del gobierno y de la administración pública. Sobre la base de esta definición, Steffani (1989: 1326-1327) diferenció seis dimensiones de control parlamentario que incluyen tanto el control legislativo como el control político (véase cuadro 1). De estas seis dimensiones del control parlamentario, cinco tienen vigencia tanto en sistemas parlamentarios como en sistemas presidenciales, mientras que solamente la última no existe en sistemas presidencialistas (donde puede tener lugar la destitución de minis-

CUADRO 1  
DIMENSIONES DEL CONTROL PARLAMENTARIO  
(SEGÚN STEFFANI)

- Revisión posterior de las actividades del gobierno y de la administración pública.
- Participación permanente y seguimiento de las actividades del gobierno y de la administración pública.
- Control (en cualquiera de las dos formas anteriores) con la posibilidad de intervenir en los actos de gobierno a través de la sanción de las leyes y el presupuesto.
- Posibilidad de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actividades de manera pública a fin de iniciar un debate público y, eventualmente, conseguir la sanción posterior por parte del electorado.
- Posibilidad de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actividades y, eventualmente, a revertir sus políticas en el proceso legislativo.
- Posibilidad de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actividades y, eventualmente, de destituirlo (o de destituir a algunos de sus miembros).

tros pero no del Presidente –excepto, por cierto, en el caso de un juicio político).

A pesar de la importancia de la función de control político, los estudios existentes sobre los parlamentos latinoamericanos suelen concentrarse solamente en la producción de las leyes.<sup>13</sup> No resulta entonces sorprendente que, dado que la iniciativa legislativa recae normalmente en el Poder Ejecutivo, se califique a los parlamentos como reactivos, y que, al mismo tiempo, se observen los poderes legislativos desde una perspectiva de suma cero, esto es, cuanto mayores sean los poderes del Presidente en el proceso legislativo, menores son los del parlamento y viceversa. Sin embargo, este cuadro resulta más complejo si incorporamos el control político. En este caso, la iniciativa de actuar recae necesariamente en el Poder Legislativo, razón por la cual las legislaturas pueden, eventualmente, ser calificadas como activas o pasivas, pero no como reactivas.<sup>14</sup> El siguiente cuadro muestra que, en todos los países, los principales instrumentos de control tienen jerarquía constitucional. Aún más, en los sistemas bicamerales, tales instrumentos se encuentran además duplicados en las dos cámaras legislativas, salvo la participación en nombramientos de cargos públicos que es una atribución de los senados.<sup>15</sup>

Lo cierto es que poco conocemos sobre el uso de estos instrumentos en la práctica. La concentración de los estudios académicos en el alcance de los poderes legislativos del Presidente no sólo ha descuidado esta otra función parlamentaria central sino que ha dado lugar a la tesis de la falta de controles. Para muchos, no sólo la función legislativa del parlamento es débil sino que los mecanismos de

<sup>13</sup>Ciertamente, existen excepciones. Por ejemplo, Alcántara *et al.* (2005b).

<sup>14</sup>Con excepción de la función parlamentaria de confirmar los nombramientos propuestos por el Poder Ejecutivo. En este caso, el control que ejerce el Congreso (el Senado, en el caso de legislaturas bicamerales) es siempre reactivo porque su tarea es aprobar o rechazar los nombres propuestos por el Ejecutivo. Al respecto, hay también algunas excepciones, ya que la ley o Constitución también pueden establecer que corresponde al Poder Legislativo proponer al Ejecutivo determinadas designaciones para que éste seleccione. En este caso, el Poder Legislativo es el que actúa primero.

<sup>15</sup>Sólo en el caso de Chile el control parlamentario es competencia exclusiva de la Cámara Baja. Al Senado le corresponde solamente prestar su acuerdo para el nombramiento de funcionarios.

CUADRO 2

PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE CONTROL CON JERARQUÍA CONSTITUCIONAL

Legislaturas	Juicio político	Comisiones de investigación	Interpelación	Pedidos de información	Censura de ministros	Participación en nombramientos
<i>Bicamerales</i>						
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Chile	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
México	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
República Dominicana	Sí	No	Sí	No	No	Sí
Uruguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<i>Unicamerales</i>						
Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Ecuador	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
El Salvador	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Guatemala	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Honduras	No	Sí	Sí	No	No	Sí
Nicaragua	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Venezuela	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Nota sobre los pedidos de información: Si bien algunas constituciones no reconocen expresamente el derecho de solicitar informes, en general se establece que los ministros deben rendir cuenta de su actuación al menos una vez al año. También en casi todos los casos se establecen pautas para el control de las cuentas públicas y de la ejecución del presupuesto.

Fuente: El cuadro es de nuestra elaboración con base en las constituciones actuales.

*accountability* horizontal (O'Donnell, 1998; 2003) no están siendo utilizados. En otras palabras, la brecha sería grande entre los recursos constitucionales con que están dotados los parlamentos y su falta de uso en la práctica. No obstante, la poca investigación empírica existente sugiere que, aunque el uso de los instrumentos de control todavía es precario e insuficiente, algunos de ellos se encuentran activos.<sup>16</sup> Por otra parte, como en la producción de leyes, el funcionamiento de los controles depende de varios factores. Para Moreno, Crisp y Shugart (2003: 91-93) el factor clave que obstaculiza el control legislativo en un sistema presidencial es el predominio del Poder Ejecutivo y la ausencia de intereses contrapuestos. Esto sucede en dos circunstancias. En primer lugar, bajo los presidencialismos mayoritarios, es decir, en aquellas configuraciones de poder en donde el Presidente cuenta con mayoría en el Congreso, particularmente, cuando el Presidente es jefe de partido. En segundo lugar, la ausencia de intereses contrapuestos se observa, también, cuando los partidos son muy débiles. En este caso, la falta de partidos fuertes limita la capacidad de coordinar la actividad legislativa lo que hace a los legisladores vulnerables a las presiones y al patronazgo del Ejecutivo. En síntesis, para estos autores, ya sea por partidos fuertes o débiles, los controles parlamentarios no funcionan en el continente.

No obstante, entendemos que la función del control parlamentario debe ser observada desde una lógica distinta. Específicamente, no corresponde esperar mayores actividades de control por parte

<sup>16</sup>Lemos (2005) analiza el uso que el Congreso brasileño realiza de tres instrumentos de control parlamentario: los pedidos de información, las propuestas de fiscalización y control, y las convocatorias de autoridades. La autora observa que entre 1988 y 2004 aumentó el uso de estos instrumentos, lo que por lo menos indica que los controles parlamentarios disponibles se encuentran activos. Palanza (2005) realiza un análisis cuantitativo de los mecanismos de control utilizados con mayor frecuencia en la Argentina durante la década de los noventa: los pedidos de informes escritos, las interpelaciones, los juicios políticos y las visitas del jefe de Gabinete de Ministros. Este trabajo muestra que el Congreso argentino utiliza algunos mecanismos de control que no requieren de tantas capacidades informacionales y, como ponen en evidencia los pedidos de informes escritos, incluso tiene lugar un diálogo con el Poder Ejecutivo, ya que éste responde lo que el Congreso demanda.



del partido (o los partidos) de gobierno, sino de los partidos de la oposición ya que la oposición política es el actor más motivado para ejercerla. Desde esta perspectiva, en cuestión de controles, la lógica es similar a la que rige la producción de leyes: un Presidente con una mayoría propia (homogénea) no encontrará mayores obstáculos legislativos ni políticos. Por lo cual también, como se ha señalado con respecto a la producción de leyes, la falta total de controles no parece ser propia de toda la región, sino de algunas legislaturas. En efecto, si retomamos la clasificación de Cox y Morgenstern (2002) y del iadb (2005), podemos observar que sólo a un tipo de legislaturas reactivas –las subordinadas o limitadas– correspondería la falta total de incentivos para controlar. Mientras estas legislaturas serán probablemente también pasivas, aquéllas que buscan bloquear la actuación del Poder Ejecutivo (legislaturas reactivas recalcitrantes u obstruccionistas), pueden tornarse bastante activas procurando interponer simultáneamente otro tipo de obstáculos (los juicios políticos y comisiones de investigación pueden servir a esos fines), dando así un rumbo incierto al proceso político.

Entre estos extremos, la gama de posibilidades es amplia, ya que el ejercicio de las funciones de control legislativo y político puede entrecruzarse de diversas maneras. En efecto, las mayorías políticas coincidentes en ambos poderes del Estado no necesariamente traen aparejados parlamentos reactivos y pasivos. Por un lado, diferentes incentivos electorales (basados en diferentes métodos de elección) pueden crear intereses divergentes –o una *separation of purpose*, según Shugart y Haggard (2001)– entre el Presidente y los parlamentarios de su propio partido. Por otra parte, algunos casos europeos muestran que el Poder Ejecutivo comanda la producción de leyes pero que el parlamento se desempeña activamente en el ejercicio de sus atribuciones de control y monitoreo de las actividades del gobierno, que están principalmente en manos de la oposición política. Esto muestra, asimismo, que el ejercicio de un rol “constructivo” por parte de los parlamentos reactivos no es solamente producto de incentivos políticos. Requiere, además, de los recursos institucionales y las capacidades técnicas apropiadas. En el próximo apartado inten-

haremos explicar más detalladamente qué factores afectan el nivel de desempeño de las legislaturas latinoamericanas.

## INSTITUCIONES, ORGANIZACIÓN Y CAPACIDADES TÉCNICAS DEL PARLAMENTO

Un buen número de factores afectan el desempeño parlamentario. A grandes rasgos podemos referirnos a factores institucionales y organizativos, aunque en la práctica pueden identificarse varios niveles de análisis, que se interrelacionan entre sí. Ciertamente, con respecto a las instituciones políticas es sabido que no sólo las normas constitucionales determinan el comportamiento de los actores políticos. Es importante recordar que estas normas interactúan con otras, muchas de las cuales se desprenden del diseño procedimental, conformando "regímenes institucionales".<sup>47</sup> Dentro de un régimen institucional, las instituciones componentes interactúan de diferentes modos, sea reforzándose de manera aditiva, sea superponiéndose o neutralizándose, lo cual dificulta cualquier medición sobre el impacto de instituciones individuales.<sup>48</sup> En esta sección nos referimos a los condicionan-

<sup>47</sup>"To talk of institutional regimes is to emphasise the fact that political systems are based on interrelated institutional and organisational features that systematically structure the way political actors make decisions", véase Kaiser (1998b), p. 205. El concepto de "regímenes institucionales", introducido por Kaiser (1998b), p. 525, es una construcción conceptual que se refiere al conjunto de estructuras institucionales y organizacionales interconectadas entre sí que influyen en el comportamiento de los actores políticos de manera sistemática. Kaiser adopta el término *institutional regimes* de Colomer (1996), p. 2, y desarrolla el concepto analítico correspondiente.

<sup>48</sup>El lector atento ya habrá advertido que la cuestión es aún más compleja, ya que, entre las reglas formales, se interponen también reglas "informales". De acuerdo con Helmke y Levitsky (2004), las instituciones informales son "reglas socialmente compartidas, que normalmente no están escritas, que son creadas, comunicadas e implementadas por fuera de los canales oficiales", mientras que las instituciones formales son reglas y procedimientos "creados, comunicados y puestos en práctica a través de canales ampliamente aceptados como oficiales" (tales como las instituciones del Estado –legislaturas, cortes– y sus reglas –constituciones, leyes). Sin perder de vista la importancia de las instituciones informales, en este texto nos referimos particularmente a las formales.

tes institucionales del desempeño parlamentario intentando dar cuenta de esta interrelación.

## Constituciones, leyes y reglamentos

En términos generales, es posible sostener que son las normas constitucionales, las que, al otorgar al Poder Ejecutivo la iniciativa política, confinan al parlamento a una posición reactiva. Sin embargo, las constituciones latinoamericanas muestran una gran variedad en cuanto al poder de intervención del Presidente en el proceso legislativo. Según los estudios correspondientes, la influencia del parlamento en el proceso de producción de leyes depende de: a) la fuerza del veto presidencial (si es total o parcial, y cuál es la mayoría que necesita el parlamento para derogarlo); b) la existencia de limitaciones formales o temáticas a la participación del parlamento en la redacción de las leyes (o también, la iniciativa exclusiva del Presidente); c) la participación del parlamento en la determinación de los gastos presupuestarios; d) la posibilidad del Congreso de rechazar el plan de presupuesto del Poder Ejecutivo; e) la facultad presidencial de legislar por decreto; y f) la facultad presidencial de convocar un referendo o plebiscito.

Shugart y Carey (1992) son los autores del estudio pionero para medir el poder presidencial en el proceso legislativo. A partir de ellos se han propuesto otras mediciones, muchas de las cuales toman este trabajo como punto de partida, pero difieren del mismo en diversos aspectos. En general, las diferencias en las mediciones se basan en cuáles son los factores considerados para medir tales poderes, esto es, si sólo se toman en cuenta los poderes de veto y agenda (excluyendo, por ejemplo, la atribución del Presidente para organizar un plebiscito), si se diferencia entre diversas formas de veto (y cómo se lo hace), y cómo se mide la preponderancia del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario.<sup>49</sup> El siguiente cuadro

<sup>49</sup>Por regla general, los índices de poder presidencial o parlamentario se construyen en base de la adición de los valores de las diferentes variables. Es debatible si es conveniente medir el impacto de los diferentes poderes presidenciales de manera aditiva, más bien puede pensarse que funcionan de manera interactiva. Por eso es novedoso el enfoque

presenta el *ranking* de los poderes presidenciales latinoamericanos según cinco diferentes estudios (Shugart y Haggard, 2004; Krumwiede y Nolte, 2000; Payne *et al.*, 2002; PNUD, 2004; Negretto, 2006b).<sup>20</sup> No incluimos aquí ninguna explicación sobre las variables consideradas por cada autor, sino solamente el puntaje final que estos estudios otorgan a cada país ya que nuestro objetivo es comparar de manera directa los índices que estos trabajos proponen. De este modo, el puntaje final corresponde a la cifra entre paréntesis que puede observarse en cada columna, mientras que la cifra de la izquierda se refiere a la ubicación del país en función de tal puntaje. Es decir, el 1 corresponde al país con puntaje más alto en la escala de poderes presidenciales (o también, el 1 corresponde a la cifra más alta entre paréntesis), el 2 al inmediatamente inferior, y así sucesivamente. Debe tenerse en cuenta que la mayoría de los estudios mide el poder parlamentario desde la perspectiva del Presidente; sólo el índice de Krumwiede y Nolte procede a la inversa, por lo que los puntajes altos entre paréntesis corresponden, en este caso, a un Poder Legislativo bajo de los presidentes.

Como puede observarse, existe bastante variación en el puntaje otorgado a cada caso. Sin embargo, si tomamos los presidentes con más poderes legislativos, Chile, Colombia y Ecuador casi siempre se encuentran entre los cinco primeros lugares en el ranking (marcados con color gris), mientras que Argentina, Brasil y Perú también forman parte del grupo de países con presidentes fuertes, aunque no en todos los estudios considerados. Las mayores variaciones corresponden a la evaluación de Argentina como también al caso de Uruguay, que solamente en el estudio de Negretto (2006a) forma parte del grupo de presidentes poderosos en el proceso legislativo. Por regla general, puede observarse que los presidentes de

---

de Negretto (2006), que trata de crear un índice interactivo de los poderes legislativos presidenciales como producto de los poderes de agenda y los poderes de veto.

<sup>20</sup>No hemos incluido el estudio de Shugart y Carey (1991) porque se refiere a las constituciones vigentes a principio de los años noventa y no incluye las reformas siguientes (por ejemplo, en Paraguay después de la caída de Stroessner o en Perú después del autogolpe de Fujimori). Además, los estudios de Payne *et al.* (2002) y del PNUD (2004) se basan en el esquema (actualizado y levemente modificado) de Shugart y Carey (1991).

CUADRO 3  
RANKING DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS SEGÚN LOS PODERES  
LEGISLATIVOS DE LOS PRESIDENTES (ENTRE PARÉNTESIS VALORES  
SEGÚN ESCALA DE CADA AUTOR)

	<i>Shugart y Haggard (2001)</i>	<i>Payne et al. (2002)</i>	<i>PNUD (2004)</i>	<i>Negretto (2006) Veto/agenda*</i>	<i>Krumwiede y Nolte (2000) Parlamento**</i>
<i>Año</i>	2000 (?)	2000	2002	2005	1998
<i>Escala</i>	0-8	0-25	0-1	1-4	0-24
Argentina	4 (6)	9 (7.0)	6 (0.44)	4 (2.94)	5 (12.0)
Bolivia	7 (2)	14 (5.0)	16 (0.23)	10 (1.94)	8 (14.5)
Brasil	5 (3)	4 (11.0)	2 (0.62)	6 (2.68)	5 (12.0)
Chile	2 (4)	3 (12.0)	1 (0.66)	5 (2.80)	3 (10.0)
Colombia	2 (4)	4 (11.0)	3 (0.59)	1 (3.34)	2 (9.5)
Costa Rica	12 (1)	16 (2.5)	16 (0.23)	15 (1.59)	
Ecuador	5 (3)	1 (14.5)	3 (0.59)	2 (3.29)	4 (11.0)
El Salvador	7 (2)	11 (6.5)	10 (0.33)	13 (1.74)	
Guatemala	7 (2)	11 (6.5)	12 (0.29)	11 (1.86)	
Honduras	12 (1)	16 (2.5)	13 (0.25)	18 (1.49)	
México	12 (1)	16 (2.5)	15 (0.24)	15 (1.59)	11 (19.0)
Nicaragua	15 (0)	7 (8.0)	13 (0.25)	17 (1.54)	
Panamá	---	6 (10.5)	7 (0.43)	8 (2.06)	
Paraguay	15 (0)	15 (3.0)	18 (0.19)	9 (2.02)	10 (17.0)
Perú	2 (4)	2 (13.0)	5 (0.50)	7 (2.59)	1 (7.5)
República Dominicana	7 (2)	7 (8.0)	9 (0.37)	14 (1.70)	
Uruguay	7 (2)	11 (6.5)	8 (0.38)	3 (2.98)	9 (16.0)
Venezuela	15 (0)	9 (7.0)	11 (0.30)	12 (1.80)	***7 (13.0)

\* Solamente poderes de veto y agenda.

\*\* Los valores en paréntesis se refieren al poder parlamentario, un valor alto implica un Poder Legislativo bajo del Presidente.

\*\*\* Constitución de 1961.

Centroamérica y México tienen menos poderes legislativos que sus pares en Sudamérica; en la región sudamericana, el Presidente boliviano y el Presidente paraguayo son los menos poderosos en el proceso legislativo. En síntesis, estos trabajos sobre los poderes presidenciales indican una gran variedad en la potencial capacidad

de los parlamentos para intervenir en el proceso legislativo, siendo los últimos casos los más apropiados para que ello suceda. Pero este poder, como hemos visto, no depende solamente de las normas constitucionales.

En contraposición con las diferencias existentes en el poder parlamentario concerniente a la producción de leyes, las constituciones son más uniformes en cuanto a los poderes que otorgan a los parlamentos para ejercer la función de control político (véase cuadro 2). Según las mismas, entonces, deberíamos esperar un rol activo en el cumplimiento de esta función. El comportamiento de los parlamentos de la región es, sin embargo, también variado con respecto a esta función, no sólo por la presencia de mayorías parlamentarias favorables al Presidente, sino, como decíamos más arriba, por la intersección de las disposiciones constitucionales con otras normas. En efecto, para llevar adelante las actividades de control parlamentario es preciso que los instrumentos a disposición del legislador estén diseñados de un modo que permita su uso. Por ejemplo, no es suficiente contar con la atribución constitucional o legal de formar comisiones de investigación ya que, si los reglamentos disponen que, para formar dichas comisiones, se requiere del voto de la mayoría, entonces la oposición, en caso de encontrarse en minoría, no tendrá oportunidad de investigar aunque tenga incentivos y razones para hacerlo. Al respecto, resulta interesante traer a colación el caso alemán. En Alemania, a excepción de la moción de censura donde sí entra en juego la mayoría parlamentaria, todos los otros mecanismos de control son reconocidos como un derecho de la oposición política, ya que el respaldo parlamentario requerido para su uso es bajo. En efecto, el Reglamento del Bundestag establece variados mecanismos formales de control que sólo requieren para su uso de la solicitud de una de las bancadas, del 5 por ciento de los diputados, de un cuarto de los diputados, o de los diputados individualmente. En dos trabajos recientes, sobre Argentina (Fuchs y Nolte, 2005) y Brasil (Calcagnotto, 2005), se pudo comprobar que éste no era el caso en los dos parlamentos investigados.

Por cierto, en un sistema presidencial los partidos de oposición tienen más oportunidad de ejercer control que en un sistema parlamentario, porque no necesariamente se encuentran en una situación minoritaria. Estando en mayoría en el parlamento, o en alguna de sus cámaras, la oposición puede hacer uso de los mecanismos de control político, como también intervenir activamente en (e incluso bloquear) el proceso de elaboración de leyes. Esta falta de mayorías parlamentarias es una situación recurrente en los presidencialismos de la región, que viene a colación de la fragmentación en los sistemas de partidos (Chasquetti, 2004: 319-359; Cheibub, 2002: 295; Payne *et al.*, 2002: 211). La falta de mayorías es también propia de los presidencialismos en general: según un estudio comparativo de democracias presidenciales (Cheibub, 2002: 287), los presidentes no contaban con mayoría en el parlamento en más de la mitad de los casos (53 por ciento), siendo este porcentaje mayor en sistemas bicamerales (60 por ciento) que unicamerales (46 por ciento). Este último punto nos muestra que, al momento de evaluar las capacidades del parlamento, la estructura del mismo, específicamente la estructura unicameral o bicameral, aparece también como un factor importante.

## La estructura del parlamento

Es notable que, siendo temas como la parálisis legislativa y el gobierno dividido tanpreciados por los estudiosos del presidencialismo, se haya prestado hasta ahora tan poca atención al bicameralismo, y a su incidencia en el trabajo parlamentario.<sup>24</sup> Solamente en el debate político, y ciertamente de manera negativa, la estructura del parlamento ha despertado algún interés, básicamente porque un parlamento dividido en dos cámaras implica gastos superfluos que, se argumenta, podrían ahorrarse bajo una estructura unicameral. No obstante, no debe descartarse que una segunda cámara pueda también significar un incremento de la efectividad y la capacidad técnica.

<sup>24</sup>Incluso trabajos recientes (como el ya citado del IADB, 2005), que representan importantes contribuciones al estudio de los parlamentos de la región, omiten esta distinción.

ca legislativa. Después de todo, el número de legisladores es mayor, hay más comisiones parlamentarias, el personal de apoyo técnico crece y, con todo ello, aumenta también la experiencia político-profesional del Congreso.

Son varias las formas en que la estructura parlamentaria puede afectar el cumplimiento de las funciones del parlamento. En primer lugar, la inclusión de una segunda cámara suele ser asociada con cuestiones de representación política, típicamente de los intereses de entidades territoriales en sistemas federales, pero también responde a razones de eficiencia (Llanos y Nolte, 2003; Nolte, 2004). Para Tsebelis y Money (1997: 40), el bicameralismo incentiva un mutuo "control de calidad" entre las cámaras y aumenta la información disponible en el trabajo legislativo. Por otra parte, el bicameralismo contribuye al sistema de pesos y contrapesos, al duplicar los controles del Poder Legislativo sobre los actos del gobierno y al ofrecer contrapesos frente al peligro de una tiranía de la mayoría o una "tiranía de la Cámara Baja" (*The Federalist Papers*, núm. 62). Estos rasgos del trabajo parlamentario bajo sistemas bicamerales no necesariamente deben ser interpretados como una ventaja. La presencia de dos cámaras legislativas complejiza el proceso de elaboración de leyes y la formación de mayorías de gobierno, provocando demoras y bloqueos. En síntesis, existen bastantes diferencias en la forma en que operan los sistemas legislativos bicamerales y unicamerales y, dado que en el continente ambos tipos de legislaturas están igualmente representados,<sup>22</sup> es conveniente comenzar a preguntarse sobre su importancia y efectos (Nolte, 2006b).<sup>23</sup>

La inclusión de la dimensión unicameral-bicameral en nuestros análisis puede afectar de diversas maneras nuestra percepción so-

<sup>22</sup>Los sistemas bicamerales del continente abarcan México y República Dominicana, más siete países de Sudamérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay.

<sup>23</sup>Esta falta de información motivó un proyecto sobre los sistemas bicamerales del continente que desarrollamos en Hamburgo entre 2001 y 2004. Para resultados de este proyecto véase, entre otros, Llanos y Nolte (2003); Llanos y Lemos (2006); Llanos y Sánchez (2006); Nolte (2004); Nolte y Sánchez (2004); Sánchez (2004); Sánchez, Nolte y Llanos (2005). Para otros estudios comparativos sobre los senados latinoamericanos véase Neiva (2004); Schiavon (2004).



bre los parlamentos. A modo de ejemplo, se afirma a menudo que las legislaturas de la región carecen de las capacidades técnicas para llevar a cabo sus funciones (IADB, 2005) o, en otras palabras, que el parlamento se encuentra en desventaja con el Poder Ejecutivo en lo que concierne a la información. Esta asimetría, muchas veces originada en el carácter técnico de las políticas, contribuye a que éstas se transformen en un dominio del Ejecutivo, impidiendo un control efectivo por parte del parlamento. Entre los factores que afectan el déficit técnico de los parlamentos latinoamericanos, se suele citar la corta permanencia de los legisladores en el Congreso. Se sostiene al respecto que la existente escasez de recursos para un trabajo legislativo eficiente no sería tal si los legisladores acumularan muchos años de experiencia en la labor parlamentaria. Pero esto no parece suceder en los parlamentos donde los legisladores no permanecen largo tiempo en sus puestos. Al ser la tasa de reelección del legislador muy baja,<sup>24</sup> el Congreso no llega a convertirse en un ámbito adecuado para la adquisición de capacidades técnicas, las cuales se refieren tanto a la profesionalización política como a la especialización de los parlamentarios. Esto no sólo dificulta las actividades de fiscalización al momento de la implementación de las políticas sino también el control a través de la elaboración de las leyes, ya que los legisladores no tienen los conocimientos necesarios para propiciar una redacción detallada de las leyes. En efecto, un estilo de redacción detallado sería otra forma de reducir las oportunidades de las agencias ejecutivas para actuar de manera discrecional.

Aunque la tesis sobre los efectos de la corta permanencia del legislador en el Congreso es bastante persuasiva, puede afirmarse que la evidencia al respecto es sólo parcial, especialmente si la observamos desde la perspectiva de los "regímenes institucionales", desde la interacción entre normas y estructura, o desde la estructura bicameral-unicameral. Por ejemplo, si los legisladores permane-

<sup>24</sup>En Argentina está en el orden del 17 por ciento, en Brasil del 43 por ciento, en Uruguay más del 50 por ciento y en Chile, del 60 por ciento, Jones *et al.* (2002); IADB (2005), p. 51.

cen sólo un periodo corto en la Cámara Baja, no debería perderse de vista que normalmente llegan a ella desde otros puestos legislativos o ejecutivos. De este modo, es posible que no tengan experiencia en las tareas de la Cámara pero sí en la elaboración e implementación de políticas, probablemente a un nivel más bajo (provincial o local) del sistema político. A esto puede agregarse que, en el caso de legislaturas bicamerales, muchos de ellos suelen dejar la Cámara Baja para ocupar un asiento en el Senado, cuyos miembros sí suelen acumular más experiencia política y legislativa (Llanos y Sánchez, 2006). Si incorporáramos en nuestros análisis los miembros de las cámaras altas, probablemente los legisladores no resultarían tan improvisados en sus tareas como se cree.

Sin embargo, la falta de *expertise* del legislador no es el único factor explicativo del déficit técnico de los parlamentos. En principio, ésta puede ser suplida o compensada a través del personal técnico de las comisiones y/o las oficinas de asesoramiento del legislador.

### Apoyo técnico-profesional y comisiones

Si un parlamento con expertos ofrece una dinámica más constructiva, es una pregunta a la que recientemente se ha comenzado a prestar más atención. Existen muy pocos estudios dedicados al análisis de la capacidad técnica-profesional de los parlamentos.<sup>25</sup> En general, se afirma que la capacidad técnica de los congresos depende de la estructura de las comisiones legislativas, donde por regla se desarrolla el trabajo legislativo y muchas veces también el

<sup>25</sup>Sobre el grado de profesionalización de los parlamentos en 20 países de la OECD véase Z'graggen y Linder (2004). Los indicadores son los ingresos básicos anuales de los diputados, las horas de trabajo de los diputados en el plenario y en las comisiones y los gastos del parlamento por diputado (sin los ingresos de los diputados). Los valores son tratados en relación a los valores de la Cámara de Representantes en Estados Unidos. Es cuestionable si esta metodología es aplicable en América Latina. Si bien contamos con algunas informaciones sobre los gastos por parlamentario en Alcántara *et al.* (2005b), p. 248, los riesgos de un mal manejo de fondos están siempre presentes por lo que no parece demasiado confiable usar estos datos como indicadores de profesionalización parlamentaria.

monitoreo de las actividades del gobierno, de las estructuras de apoyo de esas comisiones, de las estructuras de apoyo de las bancadas o partidos, y del apoyo técnico de los parlamentarios, tanto individual como institucional (es decir, de los órganos técnicos del Congreso). Debido a la falta de informaciones empíricas y comparativas suficientes sobre los otros aspectos, nos referiremos principalmente a las comisiones legislativas.

Existe un cierto consenso en la literatura científica sobre el hecho de que determinados requisitos son necesarios para que las comisiones legislativas actúen de manera eficiente y, de esta manera, aumenten la capacidad profesional-técnica de los parlamentos en el proceso legislativo y en la supervisión *ex post* de la administración. Tales requisitos incluyen, principalmente, que las comisiones no sean demasiado numerosas (porque en ese caso los parlamentarios tienen que dividir su trabajo entre varias comisiones, lo que hace más difícil una especialización legislativa), que el tamaño de cada una no sea demasiado grande (a fin de facilitar el trabajo y la participación del legislador individual), que sus áreas de competencia correspondan a la jurisdicción de los ministerios y, finalmente, que cuenten con apoyo de asesores técnicos.<sup>26</sup>

En América Latina, el número de comisiones permanentes en las cámaras de Diputados varía entre un mínimo de siete en Colombia y un máximo de 45 en Argentina, lo que, en este último caso, indica un Congreso sobrecargado y poco funcional. El número de comisiones por legislador varía entre uno y dos en la mayoría de los casos (cinco en Argentina) y, en principio, no es un obstáculo para la especialización de los parlamentarios y para la profesionalización de éstos. Además, en la gran mayoría de los parlamentos bicamerales existe una correspondencia en la jurisdicción de las comisiones en las dos cámaras, lo que facilita el trabajo legislativo y aumenta la capacidad profesional común. Además, en un 80 por ciento de los parlamentos sudamericanos la correspondencia entre

<sup>26</sup>Sobre las comisiones parlamentarias en América Latina, véase Casar (1998); Anastasia, Melo y Santos (2004); Alcántara *et al.* (2005b), pp. 255-282; Saiegh (2005); Santiso (2005). Sobre las comisiones en sistemas parlamentarios véase Mattson y Strom (2003). También Bergman *et al.* (2003), pp. 169-173.

CUADRO 4  
COMISIONES PARLAMENTARIAS EN AMÉRICA DEL SUR

País	Cámara	Tamaño de las cámaras	Comisiones (número)	Miembros por comisión	Comisiones por legislador (mínimo)	Comisiones por legislador	Media Comisiones por legislador	Correspondencia jurisdicción Cámara/Senado	Ministerios (número)*	Correspondencia jurisdicción comisiones / ministerios
Argentina	Senado	72	47	7-24	5			Alta	17 (13)	Media
	Diputados	257	45	15 - 45	2 - 3		4.50			
Bolivia	Senado	27	10	3-5	1-2			Alta	15 (14)	Media
	Diputados	131	12	3 - 5	1-2		4.66			
Brasil	Senado	81	8	17-29	1-2			Baja	35 (29)	Baja
	Diputados	513	19	25 - 57	1		0.92			
Chile	Senado	38	19	5	2			Alta	18 (16)	Alta
	Diputados	120	19	13	2		1.95			
Colombia	Senado	102	7	18-35	s / i			Alta	13 (13)	Alta
	Diputados	161	7	18 - 35			0.86			
Ecuador	Diputados	123	18	s / i	s / i		4.26	---	20 (20)	Baja
	Senado	45	14	3-9	1			Media	18 (16)	Media
Paraguay	Diputados	80	24	mínimo 6	2		3.15			
	Diputados	120	28	s / i	s / i		2.44	----	17 (15)	Media
Perú	Senado	31	16	5-9	2-3			Alta	11 (11)	Alta
	Diputados	99	16	3-15	1		0.98			
Venezuela	Diputados	165	15	11- 25	1		0.97	---	16 (14)	Alta

\* En paréntesis número de ministerios con jurisdicción-temática.

s/i: Sin información.

Fuente: Anastásia, Melo y Santos (2004 : 105-107); Alcántara *et al.* (2005b: 279); IADB (2005: 55) con algunas correcciones y complementaciones del autor.

la jurisdicción de las comisiones y ministerios es media o alta. Solamente en una quinta parte de los casos es baja.

Como hemos visto, la influencia de los parlamentos en el proceso legislativo es, en general, limitada y reactiva. Lo mismo se puede constatar respecto a la influencia en el proceso presupuestario.<sup>27</sup> Por esto, los mecanismos de control y monitoreo de la ejecución presupuestaria y las comisiones parlamentarias que participan en la elaboración y el monitoreo del presupuesto cobran importancia. En América Latina –y no sólo en esta región–, el apoyo técnico-profesional con que cuentan estas comisiones es insuficiente. Hoy por hoy, son pocos los parlamentos latinoamericanos (México, Chile, Venezuela y Brasil) que cuentan con un *staff* calificado y entidades de apoyo especializadas, como las oficinas de presupuesto, para el ejercicio de esta función de control (Santiso, 2005: 28-30).

Finalmente, para llegar a un cuadro completo de las capacidades de control de los parlamentos debería también incluirse la fiscalización que efectúa el parlamento en cooperación con el apoyo de otros órganos del Estado (como las instituciones de auditoría). Este tema se encuentra, hasta ahora, muy poco investigado.

## CONCLUSIONES

Nos gustaría concluir este trabajo enfatizando que, en la actualidad, se puede constatar una cierta revalorización del papel y de la importancia de los parlamentos en los estudios sobre la consolidación democrática. Al principio, muchas investigaciones partieron del supuesto de que en América Latina los presidentes eran omnipotentes y los parlamentos débiles. Sin embargo, los estudios empíricos acumulados en los últimos 10 años nos permiten tener hoy una visión más matizada, según la cual los parlamentos latinoamericanos actúan de manera reactiva, y no pasiva, en el proceso legislativo. Se puede afirmar, asimismo, que esta posición reactiva del

<sup>27</sup>Véanse los poderes presupuestales de los presidentes en Payne *et al.* (2002), p. 216; PNUD (2004II), p. 76, Alcántara *et al.* (2005b), p. 243.

parlamento es un punto en común de los sistemas presidenciales y parlamentarios y que, tanto por la distribución de recursos entre el gobierno y el parlamento como por las expectativas de la ciudadanía centradas en que la conducción la ejerce el gobierno, es difícil imaginarse otra constelación. De este modo, un parlamento proactivo sería la excepción y hasta podría ser visto como un síntoma de crisis.

Adicionalmente, el cambio de enfoque desde el hiperpresidencialismo a las *presidencias fracasadas* (Valenzuela, 2004) nos ha permitido conocer que las relaciones de poder entre el Presidente y el Congreso no son estáticas sino dinámicas. En efecto, en los últimos años la posición de muchos congresos se ha visto reforzada ya que presidentes con una base de apoyo parlamentario minoritaria han debido ceder espacio político al Congreso, como en el caso de México (Nacif, 2006). En el desenlace de las presidencias fracasadas, es decir, de aquellas en que los presidentes tuvieron que renunciar a su cargo antes del final de su mandato, varios autores percibieron signos de una cierta "parlamentarización" de los sistemas presidenciales (Carey, 2002; Mustapic, 2005; Marsteinredet y Bern-tzen, 2006). El politólogo argentino Bosoer (2005) habla de un "neoparlamentarismo de crisis" o de un "neo-parlamentarismo de transición" porque los congresos dominan el proceso de sucesión. En estos casos, la "legitimidad dual", criticada tanto por Linz como por sus seguidores, impide un vacío de poder porque al lado del Presidente existe otro órgano con una legitimidad directa emanada de la ciudadanía, que está en condiciones de ofrecer una salida a la crisis política. Además, se ha demostrado que, por la pérdida de influencia de las fuerzas armadas, en situaciones de tensiones o conflictos institucionales severos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo normalmente prevalece el parlamento (Pérez-Liñán, 2003; 2005).

No obstante, no hace falta referirse solamente a estas situaciones extremas para revalorizar la influencia de los parlamentos en el proceso político. En este texto intentamos mostrar que en la literatura científica existe un cierto sesgo al analizarse solamente el papel de los parlamentos en el proceso legislativo. Por ello, aboga-

mos por una ampliación de la perspectiva, que incluya también la dimensión de control político, la cual, se puede sostener, es aún más importante en legislaturas reactivas. Como hemos visto, esta perspectiva incluye tanto el papel del parlamento en el proceso legislativo, controlando al gobierno y corrigiendo sus iniciativas legislativas, como el monitoreo de la ejecución de las leyes y de otras actividades del gobierno. Tal vez sería útil tomar en cuenta debidamente este aspecto del diseño institucional en las frecuentes discusiones sobre una mayor parlamentarización de los sistemas presidenciales en América Latina. Estas discusiones se han concentrado hasta ahora solamente en la (re)distribución de poderes entre el Presidente y el Congreso en el proceso legislativo, desestimando otras instituciones, como las que regulan el uso de los mecanismos de control del Poder Ejecutivo.

Finalmente, no son solamente las atribuciones formales en el proceso legislativo y de control político las que definen el poder del parlamento. Hemos visto en estas páginas que los parlamentos reactivos según sus atribuciones en el proceso legislativo pueden cumplir ese papel con diferentes grados de eficiencia. Por esto, un análisis exhaustivo de los parlamentos debe analizar también el impacto de la organización interna de los parlamentos y sus capacidades técnicas en el desempeño de tales funciones. Estos aspectos han sido, hasta ahora, subestimados en las discusiones y estudios de ciencia política sobre los congresos latinoamericanos. Tal vez es más fácil reformar esas instituciones técnicas, que son de competencia exclusiva del parlamento, que la distribución de poderes y atribuciones entre el parlamento y el Presidente. Para concluir, nos gustaría recordar, una vez más, que parlamentos reactivos en tiempos normales, pueden jugar un papel muy activo en tiempos de crisis.

## BIBLIOGRAFÍA

AGOR, Weston (ed.), 1971, *Latin American Legislatures: Their Role and Influence. Analyses for Nine Countries*, Nueva York, Praeger.

- ALCÁNTARA, Manuel (ed.), 2006, *Políticos y política en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI Editores.
- , Mercedes García, Francisco Sanchez, 2005a, *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- , 2005b, *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- ALONSO, Guillermo V., 1998, "Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 38 (150), julio-septiembre, pp. 595-626.
- AMES, Barry, 1998, *Toward a Theory of Legislative Parties in Brazil*, artículo preparado para el Latin American Congress Project Conference, CIDE, ciudad de México, 5-8 de febrero.
- AMORIN Neto Octavio, Gary W. Cox, y Mathew D. McCubbins, 2003, "Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98", *World Politics* 55 (4), pp. 550-578.
- y Paulo Tafner, 2002, "Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias", *Dados. Revista de Ciências Sociais* 45 (1), pp. 5-38.
- ANASTÁSIA, Fátima, Melo, Carlos Ranulfo; Fabiano Santos, 2004, *Governabilidade e representação política na América do Sul*, Río de Janeiro, Fundação Editora da UNESP.
- BERGMAN, Torbjörn *et al.*, 2003, "Democratic Delegation and Accountability", en Kaare Strom, Wolfgang C. Muller y Torbjörn Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 109-220.
- BLONDEL, Jean, 1973, *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- BOSOER, Fabián, 2005, "1999-2003: el autorescate de las democracias sudamericanas. Una hipótesis sobre la eficacia del "componente" parlamentario", *Debates Latinoamericanos* 1.1 (octubre), Buenos Aires.
- CALCAGNOTTO, Gilberto, 2005, "Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil e na Alemanha: Semelhanças e Diferenças", en Mariana Llanos y Ana-Maria Mustapic (eds.), *Controle parlamen-*



- tar na Alemanha, na Argentina e no Brasil, Río de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, pp.171-193.
- CAREY, John M., 2002, "Legislatures and Political Accountability. Building Credibility", *Harvard Review of Latin America*, 2 (4), en [http://drclas.fas.harvard.edu/revista/?issue\\_id=42&article\\_id=174](http://drclas.fas.harvard.edu/revista/?issue_id=42&article_id=174)
- , Matthew Soberg Shugart (eds.), 1997, *Executive Decree Authority*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CASAR, María Amparo, 1998, *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*, México, CIDE, Documento de Trabajo EP-83.
- CASTRO SANTOS, Maria Helena, 1997, "Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte", *Dados. Revista de Ciências Sociais* 40 (3): 335-376.
- CHASQUETTI, Daniel, 2001, "Democracia, multipartidismo y coaliciones: evaluando la difícil combinación", en J. Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 319-359.
- CHEIBUB, José Antonio, 2002, "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies", *Comparative Political Studies* 35 (3), pp. 284-312.
- CLOSE, David (ed.), 1995, *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers.
- COLOMER, Josep M., (ed.), 1996, *Political Institutions in Europe*, Londres-Nueva York, Routledge.
- y Gabriel L. Negretto, 2005, "Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?", *Government and Opposition* 40 (1), pp. 60-89.
- , 2003, "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", *Política y Gobierno* 10 (1), pp. 13-61.
- COX, Gary W. y Scott Morgenstern, 2002, "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 446-468.
- DIAMOND, Larry, 1996, "Democracy in Latin America. Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation", en T. Farer (ed.), *Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in de*

- Americas*, Baltimore y Londres, The John Hopkins University Press.
- EATON, Kent, 2002, "Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature", en Scott Morgensten y Benito Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 287-314.
- ETCHEMENDI, Sebastián; Vicente Palermo, 1998, "Conflicto y concertación. Gobierno, congresos y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 37 (148), enero-marzo, pp. 559-590.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub y Fernando Limongi, 1999, *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, Río de Janeiro, Editora FGV.
- , 2000, "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil", *Comparative Politics* 32 (2), pp. 151-170.
- FUCHS, Ruth y Detlef Nolte, 2005, "Los pedidos de información escritos y orales como instrumentos de control parlamentario: Argentina y Alemania desde una perspectiva comparada", en M. Llanos y A. Mustapic, *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*, Río de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, pp. 61-83.
- HELMKE, Gretchen y Steven Levitsky, 2004, "Informal Institutions and Comparative Politics: a Research Agenda", *Perspectives on Politics* 2 (4): 725-740.
- HUNEEUS, Carlos, 2005, "¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile? Factores institucionales y el liderazgo de Patricio Aylwin", *Persona y Sociedad* 19 (2), pp. 11-53.
- , Fabiola Berrios, 2004, *El Congreso Nacional en un régimen presidencial. El caso de Chile*, Santiago de Chile, CERC.
- IADB (Inter-American Development Bank), 2005, *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America*, Washington DC, IADB.
- JONES, Mark, 2001, "Political Institutions and Public Policy in Argentina: An Overview of the Formation and Execution of the National Budget", en S. Haggard y M. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 149-182.

- \_\_\_\_\_, Mariano Tomáis, Sebastián Saiegh y Pablo Spiller, 2002, "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centred Electoral Rules in a Federal System", *American Journal of Political Science* 46 (3), pp. 656-669.
- KAISER, André, 1998a, "Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag", *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29 (3), pp. 525-544.
- \_\_\_\_\_, 1998b, "Institutional regimes", en Jan W. van Deth (ed.), *Comparative Politics. The Problem of Equivalence*. Londres y Nueva York, Routledge, pp. 205-221.
- KRUMWIEDE, Heinrich; Detlef Nolte, 2000, *Die Rolle der Parlamente in den Präsidentialdemokratien Lateinamerikas*, Beiträge zur Lateinamerika-Forschung, vol. 4, Hamburgo, Institut für Iberoamerika-Kunde.
- LEMOS, Leany Barreiro de S., 2004, "The Brazilian Congress and the Distribution of Social Benefits During the Period 1988-1994: a Distributist Analysis", *Dados* 44 (3), pp. 561-630.
- \_\_\_\_\_, 2005, "Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de Requerimentos de Informação, Convocação de Autoridades e Propostas de Fiscalização e Controle" en M. Llanos y A. Mustapic, *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*, Río de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, pp. 85-112.
- \_\_\_\_\_, 2006, *The Politics of Senatorial Confirmations: a Comparative Study of Argentina and Brazil in Comparative Perspective*, Working Paper Global and Area Studies Nr. 18, Hamburg, GIGA.
- LIMONGI, Fernando; Argelina Figueiredo, 1998, "Bases institucionais do presidencialismo de coalizão", *Lua Nova. Revista de Cultura e Política* 44, pp. 81-106.
- \_\_\_\_\_, 2004, "Modelos de Legislativo: O Legislativo Brasileiro em Perspectiva", *Plenarium* 1 (1), pp. 41-56.
- LLANOS, Mariana, 2002, *Privatization and Democracy in Argentina. An Analysis of President-Congress Relations*, Houndmills, Palgrave, Palgrave/St Antony's College Series.
- \_\_\_\_\_, 1998, "El Presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)", *Desarrollo Económico*.

- Revista de Ciencias Sociales* 38 (151): 743-770, octubre-diciembre.
- \_\_\_\_\_, Detlef Nolte, 2003, "Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence", *Journal of Legislative Studies* 9 (3), pp. 54-86.
- \_\_\_\_\_, Francisco Sánchez López, 2006, "Councils of Elders? The Senates and its members in the Southern Cone", *Latin American Research Review* 41 (1), pp. 133-152.
- MARCH, James y Olsen, Johan, 1989, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, Free Press.
- MARSTEINREDET, Leiv, Einar Berntzen, 2006, *Latin American Presidentialism: Reducing the perils of presidentialism through presidential interruptions*, Ponencia preparada para el ECPR Joint Sessions of Workshops, Nicosia, 25-30 de abril.
- MATTSON, Ingvar y Kaare Strom, 2003, "Parliamentary Committees", en Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Francfort-Nueva York, Campus, pp. 223-246.
- MORENO E., B. Crisp y M. Shugart, 2003, "The Accountability Deficit in Latin America", en S. Mainwaring y C. Welna (comps.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 79-131.
- MORGENSTERN, Scott, 2002, "Explaining Legislative Politics in Latin America", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 413-445.
- MUSTAPIC, Ana María, 2000, "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 39 (156), enero-marzo, pp. 571-595.
- \_\_\_\_\_, 2005, "Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los Presidentes: Argentina en el año 2001", *Desarrollo Económico* 45 (178), pp. 263-280.
- NACIF, Benito, 2006, *The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided in Mexico*, México, CIDE, División de estudios políticos, Documento de Trabajo núm. 185.
- \_\_\_\_\_, 2002, "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: the Centralized Party Model", en Scott

- Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 254-286.
- NEGRETTO, Gabriel L., 2006a, "Minority Presidents and Types of Government in Latin America", *Latin American Politics and Society* 48 (3), pp. 3-92.
- , 2006b, *Multiparty Systems and Institutional Design. Explaining Constitutional Change in Latin America*, Ponencia preparado para el ECPR Joint Sessions of Workshops, Nicosia, 25-30 de abril.
- , 2004, "Government Capacities and Policy Making By Decree in Latin America. The Cases of Brazil and Argentina", *Comparative Political Studies* 37 (5), pp. 531-562.
- , 2003, "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología* 65 (1), pp. 41-76.
- NEIVA, Pedro Robson Pereira, 2004, *Estudo Comparado de Câmaras Altas: Os Poderes e o Papel dos Senados nos Sistemas Presidencialistas*, Río de Janeiro, tesis de doctorado en Ciencia Política, IUPERJ.
- NINO, Carlos, 1992, *Fundamentos de Derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires, Editorial Astrea.
- NOLTE, Detlef, 2006<sup>a</sup>, "El presidencialismo chileno después 1989. Lecturas divergentes", en Manuel Alcántara y Leticia M. Ruiz Rodríguez (eds.), *Chile. Política y modernización democrática*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, pp. 129-164.
- , 2006b, "¿Son dos cámaras mejor que una? Los sistemas bicamerales de América Latina", en Klaus Bodemer y Fernando Carillo (eds.), *Gobernabilidad y Reforma Política en América Latina*, La Paz, Edición Plural.
- , 2005, "Neoinstitutionalismus und Demokratieforschung in Lateinamerika: präsidentielle Regierungssysteme als komplexe institutionelle Regimes", en Ulf Engel, Cord Jakobeit, Andreas Mehler y Gunter Schubert (eds.), *Staat, Demokratie und Entwicklung im Zeitalter der Globalisierung*, Festschrift für Rainer Tetzlaff, Münster, LIT, pp. 336-349.

- \_\_\_\_\_, 2004a, "Pautas de orientación socioeconómica y perfil ideológico de los Senadores en el Cono Sur", *América Latina Hoy* 38, pp. 101-123, diciembre.
- \_\_\_\_\_, 2004b, "Presidentialism revisited: Gewaltentrennung und Gewaltenverschränkung in den lateinamerikanischen Präsidialdemokratien", *Lateinamerika Analysen* 7, pp. 55-88.
- \_\_\_\_\_, 2003, "Funciones y funcionamiento de los Senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado", *Res Pública* 3, pp. 9-61.
- \_\_\_\_\_ y Francisco Sánchez, 2004, "El Senado chileno: pautas de representación política y perfil ideológico", en Carolina Stefoni (eds.), *Chile 2003-2004. Los nuevos escenarios (inter)nacionales*, Santiago de Chile, Programa de Naciones unidas para el Desarrollo (PNUD), Flacso, pp. 323-344.
- O'DONNELL, Guillermo, 2003, "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", en S. Mainwaring y C. Welna, *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 43-54.
- \_\_\_\_\_, 1998, "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy* 9 (3), pp. 112-126.
- \_\_\_\_\_, 1994, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5 (1), pp. 55-69.
- PALANZA, Valeria, 2005, "Delegação e controle parlamentar na Argentina", en M. Llanos y A. Mustapic, *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*, Río de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, pp. 25-60.
- PALERMO, Vicente, 2000, "Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo", *Dados* 43 (3), pp.521-557.
- PAYNE, J. Mark et al., 2002, *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*, Washington, DC, IDEA-Inter American Development Bank.
- PÉREZ-LIÑAN, Anibal S., 2005, "Democratization and Constitutional Crisis in Presidential Regimes. Toward Congressional Supremacy?", *Comparative Political Studies* 38 (1), pp. 51-74.
- \_\_\_\_\_, 2003, "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad. ¿Hacia un nuevo presidencialismo?", *Latin American Research Review* 38 (2), pp. 149-164.

- \_\_\_\_\_, 1999, *Institutional Theory in Political Science*, Londres y Nueva York, Continuum International.
- PHILIP, George, 1993, "The New Economic Liberalism and Democracy in Latin America: Friends or Enemies?", *Third World Quarterly*, 14 (3), pp. 555-574.
- \_\_\_\_\_, 1998, "The New Populism, Presidentialism, and Market-Orientated Reform in Spanish South America", *Government and Opposition* 33 (4), pp. 81-97.
- \_\_\_\_\_, 1999, "The Dilemmas of Good Governance: A Latin American Perspective", *Government and Opposition* 34 (2), pp. 226-242.
- PRZEWORSKI, Adam, 1994, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_, 1995, *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- REICH, Gary, 2002, "Executive Decree Authority in Brazil: How Reactive Legislators Influence Policy", *Legislative Studies Quarterly* 27 (1), pp. 5-31.
- SAIEGH, Sebastian M., 2005. *The Role of Legislatures in the Policy-making Process*, Ponencia preparada para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking, Inter American Development Bank, Washington, DC, febrero-marzo.
- SANTISO, Carlos, 2005, *Parliaments and Budgeting*, Ponencia preparada para el "Third Annual Meeting RedGob", Hamburgo, 12-13 de diciembre.
- SARTORI, Giovanni, 1992, *Elementos de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial.
- SCHIAVON, Jorge A., 2004, "Bicameralismo, configuración institucional y partidaria en América Latina: un modelo de puntos y jugadores con veto para explicar la provisión e políticas públicas", *Foro Internacional* 54.1, núm. 175, pp. 126-149.
- SHUGART, Matthew Soberg y Stephan Haggard, 2004, "Institutions and Public Policies in Presidential Systems", en Haggard, Stephan H. y McCubbins, Mathew D. (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 64-104.

- \_\_\_\_\_ y Jhon Carey, 1992, "Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics", Cambridge University Press.
- SIABELIS, Peter M., 2000, *The President and Congress in Postauthoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*, University Park, Pennsylvania, Penn State Press.
- STEFFANI, Winfried, 1989, "Formen, Verfahren und Wirkungen parlamentarischer Kontrolle", en Hans-Peter Schneider y Wolfgang Zeh (eds.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlin y Nueva York, de Gruyter, pp. 1325-1367.
- TSEBELIS, G.; Money, J., 1997, *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Z'GRAGGEN, Heidi y Wolf Linder, 2004, *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich*, Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft.



# Un matrimonio mal avenido: el impacto de las malas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en la legitimidad democrática

Helena Varela Guinot

A partir del estudio del sexenio de Vicente Fox desde la perspectiva de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, se analizarán los riesgos que existen para la gobernabilidad democrática, en caso de que siga dominando la política del bloqueo mutuo sobre la cooperación entre los dos poderes. Para ello se examinará el impacto que puede tener la falta de acuerdos entre los partidos políticos, tanto en la legitimidad como en la eficacia del régimen político.

## INTRODUCCIÓN

El año de 1997 supuso una fecha clave para entender, en un marco más amplio de transformaciones del régimen político mexicano, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. A partir de las reformas electorales de la primera mitad de los años noventa, se fueron dando las condiciones para que se produjera una competencia electoral más equitativa, de tal manera que partidos políticos que hasta la fecha habían ocupado un espacio marginal en el escenario político, ahora se convertían en actores fundamentales a raíz de su presencia en el Poder Legislativo.

De esta manera, se fue produciendo un proceso paulatino de incremento de la pluralidad al interior del Poder Legislativo: en 1988 el partido en el poder perdía la mayoría calificada; para las elecciones intermedias de 1997, el PRI dejaba de tener la mayoría en la Cámara de Diputados; y en el 2000, el PAN (cuyo candidato había logrado la victoria en las elecciones presidenciales) se quedaba sin

mayoría en las dos cámaras que conforman el Congreso de la Unión.

La mayor equidad, ligada a un sistema electoral que promueve un pluripartidismo, trajo consigo lo que se conoce como el fenómeno de "los gobiernos divididos", caracterizados porque el Presidente de la República no goza de una mayoría en el Congreso y, lo que es más, ninguno de los partidos políticos tiene mayoría suficiente como para poder aprobar leyes sin el apoyo de otras fuerzas.<sup>4</sup>

Este fenómeno transformó radicalmente el escenario de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Si durante los 71 años de hegemonía priísta esta relación se había basado en la supeditación casi absoluta del Poder Legislativo al Ejecutivo, ahora se llegaba a un nuevo equilibrio, en donde ninguno de los dos poderes podía gobernar sin el otro. A partir de 1997, cualquier iniciativa que se tratara de aprobar en el Congreso, requería del consenso de dos o más partidos políticos, de tal manera que la negociación se convertía en la pieza clave para el funcionamiento eficiente del Poder Legislativo. Aunado a ello, las relaciones entre los dos poderes se transformarían, de tal manera que darían lugar a una nueva forma de entender la política y el proceso de toma de decisiones.

El objetivo de este trabajo es caracterizar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en el marco de un gobierno dividido, para, a partir de la identificación de las características del diseño institucional, determinar los riesgos que existen para la gobernabilidad democrática cuando dichas relaciones se basan en los desencuentros más que en la búsqueda de consensos. Para ello se examinará el impacto tanto en la legitimidad como en la eficacia del régimen político.

<sup>4</sup>Son múltiples las definiciones que se han empleado sobre el fenómeno de los gobiernos divididos. Elgie (2005) ofrece una revisión de las diferentes formas de entender el gobierno dividido, tanto desde lo que entiende como la perspectiva aritmética, como desde un punto de vista que se refiere más a los efectos que tiene en el comportamiento de los actores. Aquí abordaremos ambas visiones, pero partiendo de una definición de gobierno dividido como la inexistencia de mayorías en el Congreso.

## LAS RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN GOBIERNOS DIVIDIDOS: ¿PARÁLISIS LEGISLATIVA?

El periodo de hegemonía priísta se caracterizó, a excepción de su última etapa, por la combinación de una serie de reglas formales que restringían la competencia en igualdad de condiciones, con unas reglas informales que otorgaban al Presidente un poder inusitado. Las llamadas "facultades *metaconstitucionales*" conformaron un hiperpresidencialismo, basado en dos hechos cruciales: la mayoría absoluta asegurada para el PRI en las dos cámaras del Congreso, y el control que el Presidente ejercía sobre las carreras de los legisladores. De esta manera, el Poder Legislativo se encontraba absolutamente subordinado al Ejecutivo, limitando su papel casi exclusivamente a la aprobación de las propuestas realizadas por el Presidente de la República. Utilizando el símil del matrimonio, podríamos afirmar que existía una relación, en donde uno de los cónyuges (Poder Legislativo) dependía completamente (no sólo económicamente, sino también en las decisiones que se tomaban) del otro (Poder Ejecutivo), que es el que controlaba todos los aspectos de la relación y la vida en común.

Evidentemente, en esas condiciones, los índices de eficacia y de aprobación de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo eran altísimos, pues no había conflicto de intereses ni polarización. Pero tampoco existía una verdadera representación de los intereses de la sociedad, ni la posibilidad de que ésta pudiera reclamar o exigir cuentas si sentía que sus demandas no eran atendidas. Se trataba de una relación desigual, en donde el Poder Legislativo aparecía como un actor secundario en el escenario político.

Las reformas electorales que se fueron aprobando a partir de los años noventa, introdujeron mecanismos de mayor equidad, permitiendo una mayor competencia, que impactó directamente en la forma en que se constituyó el poder político: para 1997, el Presidente de la República perdía por primera vez la mayoría en el Congreso de los diputados, al tiempo que ningún partido contaba con la mayoría suficiente como para aprobar ninguna reforma. La Cámara de

Diputados se convertía, de esta manera, en un ente plural, con tres partidos principales y una serie de partidos menores que, en determinados momentos, podían jugar un papel importante, nivelando fuerzas entre los tres grandes. El Poder Legislativo se fue convirtiendo en un actor principal en el escenario político y en el proceso de toma de decisiones, sin el cual no era posible gobernar.

#### COMPOSICION DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

<i>Partido</i>	<i>Diputados 2000</i>	<i>Diputados 2003</i>	<i>Diputados 2006</i>
PRI	211	224	106
PAN	206	151	206
PRD	50	97	127
PVEM	17	17	17
PT	7	6	12
CD	4	5	17
PSN	3		
PAS	2		
Nueva Alianza			9
Alternativa Socialdemócrata y Campesina			5
Sin partido			1

El cambio de escenario trajo consigo la aparición de un conjunto de estudios y análisis que trataban de evaluar el impacto que iba a tener el pluralismo y el nuevo equilibrio de poderes sobre la vida política del país. Dichos estudios se realizaron desde diferentes perspectivas. Una de ellas hacía referencia directa a los argumentos esgrimidos por Juan J. Linz, que establecían una relación entre los sistemas presidencialistas y la parálisis legislativa (Linz y Valenzuela, 1997). Linz, en su estudio sobre el presidencialismo y el parlamentarismo, había señalado que los sistemas presidencialistas tendían a generar parálisis legislativa, al no promover los acuerdos entre los diferentes partidos políticos. La falta de cooperación, unido al hecho de ser un juego de suma cero lleva a que haya menos probabilidades de llegar a acuerdos cuando estamos en sistemas de gobierno presidencialistas, en donde el Presidente no cuenta con

una mayoría en el Congreso. En estas condiciones, se produce una tendencia al inmovilismo (la oposición no va a querer cooperar con el Ejecutivo, y éste no va a tener fuerza suficiente como para imponerse). En resumen, en presencia de gobiernos divididos hay altas probabilidades de que se dé el fenómeno de parálisis legislativa.

Por el contrario, otros autores, como María Amparo Casar e Ignacio Marván (2002), plantean que es posible que los gobiernos divididos se mantengan sin generar una crisis de gobernabilidad, porque, en última instancia, los partidos políticos van a preferir negociar que pagar los costos de una parálisis de la vida política del país.

Es por ello que, ante la variedad de enfoques, en una primera generación de estudios se trató de evaluar el impacto de los gobiernos divididos, y hasta qué punto estaban generando situaciones de parálisis, utilizando para ello diversos indicadores para medir este fenómeno. Dichos indicadores iban desde las estadísticas que reflejan la producción legislativa en su conjunto, a aquellas que hacen mención a aspectos específicos de la legislación, concretamente, al proceso de aprobación del presupuesto (puesto que exige, por ley, la presentación por parte del Ejecutivo, y la posterior aprobación por parte del Legislativo).

El análisis de estos indicadores pone en evidencia las dificultades para medir y evaluar la posible parálisis. En primer lugar, si atendemos al número de iniciativas presentadas, llama la atención que el fenómeno de gobierno dividido no ha traído consigo una reducción del número de iniciativas presentadas, sino que, por el contrario, este índice ha aumentado. Este fenómeno se explica por el hecho de que al aparecer un número mayor de actores políticos que tratan de incidir sobre el proceso de toma de decisiones, todos ellos buscan ocupar el centro del escenario político, presentando sus propias iniciativas. Esta es quizá una de las primeras características que nos refleja la complejidad de la nueva relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: en aras de ganar protagonismo, las iniciativas ya no se presentan una sola vez, sino que hay una tendencia a que cada partido político presente su propia iniciativa sobre un mismo tema (y con pocas diferencias entre ellas) llevando al proceso legislativo al borde de una situación de sobrecarga. Si bien

esta sobrecarga no ha llegado a niveles preocupantes, debe servirnos como una señal de alerta, pues de mantenerse la tendencia, acumulándose las iniciativas pendientes, el sistema podría sufrir un bloque y una efectiva parálisis legislativa.

Otra cuestión interesante es el número de iniciativas presentadas y aprobadas en la Cámara de Diputados, puesto que este porcentaje nos va dando una idea más certera del alcance de la parálisis. Curiosamente, no se observa una reducción en la legislación a partir del momento en que el Presidente pierde la mayoría en el Congreso. Al contrario, el número de iniciativas aprobadas aumenta en más de 100 por ciento, dándose el mayor aumento en la legislatura del gobierno de Fox. El hecho de que el porcentaje con respecto a las presentadas disminuya, tiene que ver más con el hecho de que aumente el número total de iniciativas, que con que no se logren acuerdos entre los partidos.

Por último, otro dato interesante se refiere a la cantidad de iniciativas presentadas por el Ejecutivo. Mientras que antes de 1997, las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo y aprobadas en la Cámara de Diputados representaban en torno de 80 por ciento del total de iniciativas presentadas, a partir de que el Presidente pierde la mayoría, este porcentaje se reduce drásticamente a un 20 por ciento, siendo los partidos políticos los que toman la iniciativa en la presentación de leyes.<sup>2</sup> Esto es, el Presidente, que había sido una figura central en la elaboración de las leyes durante el régimen de partido hegemónico, pasa a ocupar un segundo plano en el momento en que la pluralidad de fuerzas aparece en el Congreso. No obstante, ello no significó un rechazo completo de todas las iniciativas presentadas por el titular del Ejecutivo; de hecho, entre 1997 y el 2003 el porcentaje de aprobación de las iniciativas del Presidente está en torno al 85 por ciento (véase tabla).<sup>3</sup> Es decir, con los gobier-

<sup>2</sup>Datos obtenidos a partir de la información que se desprende en la *Gaceta Parlamentaria*.

<sup>3</sup>87.5 por ciento para la LVII legislatura (1997-2000) y 82 por ciento para la LVIII (2000-2003). Estas cifras habían sido relativamente superiores en legislaturas anteriores, cuando se observaba el fenómeno de que el Poder Legislativo se limitaba a aprobar las decisiones del Ejecutivo (en 98 por ciento de los casos). No obstante, el éxito del Presidente sigue

nos divididos, el Presidente redujo su papel como legislador, pero manteniendo una tasa relativamente alta en cuanto a iniciativas aprobadas (algunos analistas lo han interpretado en términos de que sólo presenta aquello que está seguro que va a ser aprobado).

RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO. CÁMARA DE DIPUTADOS,  
1994-2006

<i>Legislatura</i>	<i>Partido del Ejecutivo % de la cámara</i>	<i>% de iniciativas del Ejecutivo aprobadas</i>
1994-1997	60	98.9
1997-2000	48	90.0
2000-2003	41	89.9
2003-2006	30	71.4

Fuente: Weldon, 2006: 37.

En resumen, los datos iniciales no parecen indicar que en México se esté dando una parálisis legislativa. Incluso, si tomamos una definición de parálisis como la ofrecida por Benito Nacif cuando lo plantea en términos de la "resistencia del *statu quo* al cambio a pesar de que existe una mayoría que prefiere una alternativa distinta" (Nacif, 2003: 13), es evidente que México está muy lejos de estar en una situación como la descrita. La utilización del veto presidencial ha sido muy limitada en México, por lo que no se ha producido un completo estancamiento del proceso legislativo.

Por el contrario, más que plantearlo en términos de parálisis, considero que es necesario analizarlo a partir de los cambios producidos en la relación entre Legislativo y Ejecutivo, y cómo esos cambios están afectando al sistema político en su conjunto. Lo que se está observando es un cambio en la forma en que se está legislando, y en las relaciones entre los dos poderes. En ese sentido, señalaría tres alteraciones fundamentales, que pueden incidir sobre la estabilidad del régimen político.

---

siendo relativamente alto, sobre todo si lo comparamos con las cifras de aprobación de los partidos políticos o de los congresos locales.

La primera de ellas, ya se mencionó anteriormente, tiene que ver con el hecho de que los partidos políticos, en competencia entre ellos y buscando ocupar el centro del escenario político, llegan a presentar, por separado, iniciativas iguales o muy semejantes, de tal manera que pueden llegar a provocar una sobrecarga en el Poder Legislativo, al existir un exceso de iniciativas y la incapacidad de darle salida a todas ellas.

El segundo de los cambios tiene que ver con el hecho de que el Presidente ha reducido su papel como legislador. Si bien esto no es un hecho preocupante en sí mismo, puesto que la función de legislar corresponde fundamentalmente al Congreso, sí llama la atención cómo ha perdido capacidad para incidir sobre la agenda legislativa, y, en última instancia, sobre la agenda de gobierno. Esto ya no es una cuestión menor; al contrario, cualquier Presidente llega a su cargo con una agenda, en virtud de la cual fue elegido como máximo dirigente de la nación. Sin embargo, se puede dar la circunstancia de que no logre nunca colocarla, al no conseguir los apoyos necesarios en el Poder Legislativo, que le permitirían aprobar las reformas necesarias. Es decir, el Presidente recibe un mandato, pero no siempre logra cumplirlo. Como veremos más adelante, a efectos de la percepción de la eficacia del gobierno, e incluso de la legitimidad, las consecuencias pudieran ser muy preocupantes.

Por último, en tercer lugar, está la cuestión del tipo de legislación que logra aprobarse. Si bien es cierto que la aparición de los gobiernos divididos no trajo consigo una reducción en la legislación aprobada, también lo es que el contenido de dicha legislación dista mucho de implicar cambios sustantivos, y aquí es donde más nos acercamos a la definición de Nacif con respecto a la parálisis, entendida como mantenimiento del *statu quo*. En realidad, si nos fijamos en las reformas aprobadas en las últimas legislaturas, éstas son cambios superficiales que, salvo excepciones, no afectan realmente a la forma en que se ejerce el poder.<sup>4</sup>

<sup>4</sup>Un ejemplo muy claro y evidente lo constituye el sexenio de Vicente Fox, en el que se legisló sobre cuestiones menores, pero no se lograron los acuerdos que permitieran un cambio sustantivo, sobre todo en lo que se conoce como las "reformas estructurales" (reforma laboral, energética y fiscal).



Las tres características señaladas nos obligan a relacionar el proceso legislativo con el sistema de gobierno, pues las tres son consecuencia del sistema de gobierno, y de los efectos perversos derivados del mismo, el más sobresaliente de los cuales es la dificultad para llegar a acuerdos y la falta de incentivos para que se dé la cooperación entre los actores políticos. El hecho de tener un sistema presidencialista con un sistema de partidos relativamente fragmentado ha bloqueado los acuerdos en torno a los temas más cruciales (Varela, 2005: 187-188).

Si a este hecho le sumamos la falta de liderazgo del presidente Fox y la incapacidad de sostener unas buenas relaciones, no sólo con los partidos de la oposición, sino incluso con su propio partido, entonces podremos entender la tónica de su sexenio: desencuentros, acusaciones mutuas con respecto a la responsabilidad por la falta de acciones, y bloqueo entre los dos poderes; en una palabra, confrontación. Como veremos, esto ha generado un clima de decepción por parte de la sociedad, cuya prueba más evidente fue el alto abstencionismo que hubo en las elecciones de julio de 2003 (cerca de 60 por ciento).

En resumen, si bien el escenario de gobierno dividido no ha traído consigo la parálisis legislativa propiamente dicha, sí ha venido acompañado de una serie de cambios en la forma en que se toman las decisiones, de forma que los efectos más visibles hasta el momento son las dificultades para lograr acuerdos sobre las cuestiones más fundamentales, que pueden alterar el *statu quo*, tendiéndose a legislar poco (sobre cuestiones que implican transformaciones profundas) y a confrontar mucho.

Si retomamos la metáfora del matrimonio para entender la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, podríamos argumentar que se ha producido un cambio en la forma en que se relacionan los dos cónyuges, al desaparecer el elemento de subordinación. Evidentemente, ello está afectando a la relación en sí, al producir una serie de desajustes y desequilibrios, que en determinados momentos generan un clima de tensión. Los cónyuges no parecen entenderse ni respetarse mutuamente, por lo que el conflicto domina sobre la armonía.

Hoy en día es demasiado pronto para poder decir si estos desequilibrios son de carácter estructural (de forma que estamos condenados a mantener un matrimonio mal avenido, sin posibilidad de solución de los conflictos) o si más bien responden a una etapa pasajera y que, en la medida en que los dos poderes se vayan acomodando y acostumbrando a la nueva correlación de fuerzas, entonces se logrará un nuevo equilibrio. Pero lo que sí podemos analizar actualmente es el impacto que está teniendo esta mala relación sobre la percepción de la sociedad, lo cual se convierte en un factor decisivo de gobernabilidad. Más allá de los efectos en la legislación (que ya hemos mencionado), lo que nos interesa es ver de qué manera la sociedad está percibiendo la labor del Legislativo, y cómo eso puede afectar a la legitimidad de la democracia.

## EL IMPACTO EN LA SOCIEDAD: LEGITIMIDAD Y EFICACIA EN CRISIS

La baja productividad legislativa tiene un impacto que va mucho más allá del mero dato estadístico de cuántas leyes se aprueban o de qué aspectos quedan pendientes de legislación. Dicha incidencia se produce directamente sobre la sociedad, quien se ve obligada a jugar un papel de espectadora ante la confrontación entre los dos actores políticos, siendo su principal víctima, dado que quien recibe los efectos de la ausencia o no de legislación es la ciudadanía en su conjunto. En este apartado, se hará una primera aproximación a la relación que se puede dar entre un Legislativo que no ofrece los resultados esperados, y los sentimientos que genera en la ciudadanía. ¿Hasta qué punto la forma en que está operando el Poder Legislativo puede generar una crisis de legitimidad del régimen?

Muchos autores han destacado que el hecho de que ahora exista una verdadera división de poderes, y que el Poder Ejecutivo esté controlado y acotado por el Legislativo, es bueno para nuestra democracia, al poner fin al "hiperpresidencialismo" de épocas pasadas. Por sí solo, este argumento es indiscutible. La democracia exige controles entre los poderes, y si bien es cierto que ello dismi-

nuye la eficiencia del régimen, también lo es que introduce una serie de garantías que implican un mayor apego a la voluntad popular. Sin embargo, la reflexión que quisiera apuntar en este artículo tiene que ver más con el impacto que tiene la forma en que se produce el proceso legislativo y las nuevas relaciones entre los dos poderes, en la percepción de la ciudadanía. Señalaré algunas cuestiones que me parecen interesantes.

Una primera repercusión tiene que ver con la baja confianza que despierta el Poder Legislativo, especialmente los diputados, quienes sistemáticamente se encuentran en el fondo de la tabla sobre la confianza depositada en las instituciones. Si bien la Presidencia de la República ha ocupado un puesto intermedio con calificaciones entre 5.8 (en 2004) y 6.9 (en agosto del 2006), los diputados se encuentran por debajo de la policía, los partidos políticos o los sindicatos, con calificaciones que van del 4.6 (en el 2004) a 6.1 (en agosto del 2006).<sup>5</sup> Por supuesto que esta falta de confianza hacia el Poder Legislativo no es un hecho aislado en México, sino que se presenta como un fenómeno a nivel mundial, ligado a la llamada desafección política (CESOP, 2002). La cuestión es dilucidar hasta qué punto la forma en que se están dando las relaciones entre los dos poderes está impactando en la mala imagen que se tiene del Legislativo. Quizá la respuesta nos la ofrecen los mismos ciudadanos en la Encup, cuando se les cuestiona sobre qué es lo que los diputados toman en cuenta cuando elaboran las leyes: sólo un 14 por ciento de

Al elaborar las leyes, ¿qué es lo que los diputados toman más en cuenta?	Los intereses de la población	14.3
	Los intereses de sus partidos	52.5
	Los intereses del Presidente	13.1
	Sus propios intereses (espontánea)	13.1
	Otra (espontánea)	2.3
	No sabe	4.5
	No contestó	0.2
	Total	100.0

<sup>5</sup>Los datos ofrecidos fueron elaborados por Consulta Mitofsky, y pueden consultarse en la página de Internet [http://www.consulta.com.mx/interiores/99\\_pdfs/12\\_mexicanos\\_pdf/mxc\\_NA20060820\\_ConfianzaInstituciones.pdf](http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/mxc_NA20060820_ConfianzaInstituciones.pdf)

los encuestados responde que “los intereses de la población”, considerando la mayoría que lo que influye son los intereses partidistas o los propios intereses (Encup, 2003).

Por otro lado, tampoco se tiene confianza en lo que es la aplicación y uso de las leyes, por lo que se percibe una enorme desconfianza hacia lo que es el estado de derecho. Es decir, ni se confía en las leyes, ni se confía en quien elabora las leyes, ni en quien hace que se cumplan (Encup, 2003, preguntas 43 y 44).

Por lo que usted ha visto, ¿las leyes se aplican para lograr el beneficio de todos o sólo de unos cuantos?	El beneficio de todos	32.6
	El beneficio de unos cuantos	63.3
	Otra (espontánea)	1.7
	No sabe	2.0
	No contestó	0.4
	Total	100.0

En su experiencia, las leyes en México se usan:	Para buscar la justicia	21.7
	Como pretexto para cometer arbitrariedades	14.0
	Para defender los intereses de la sociedad	17.6
	Para defender los intereses de la gente con poder	39.9
	Otra (espontánea)	2.3
	No sabe	4.0
	No contestó	0.6
	Total	100.0

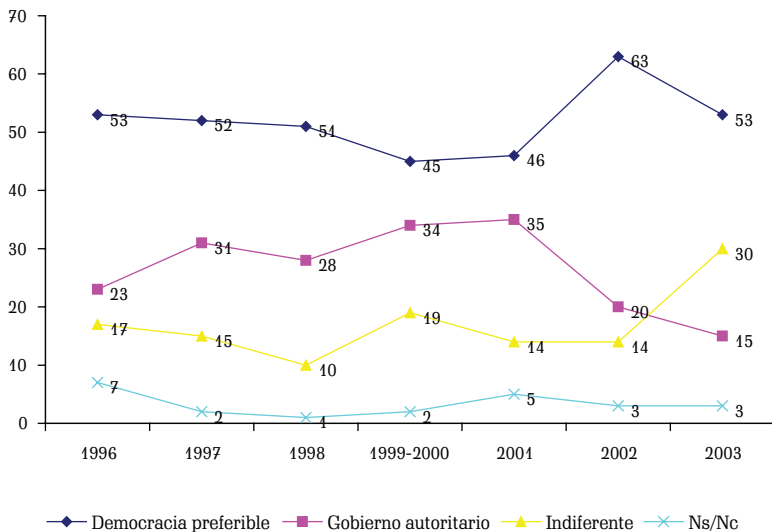
Ahora bien, ante este fenómeno surgen dos preguntas fundamentales. En primer lugar, qué tanto puede seguir aumentando esta desconfianza hacia el Congreso, cuando el ciudadano no siente que se esté dando respuestas a sus demandas, porque los diputados están enfrascados en pugnas entre ellos y con el Ejecutivo, por lo que son incapaces de llegar a acuerdos sustantivos. En este sentido, en una primera hipótesis, se augura que si las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo no mejoran, y los partidos no encuentran incentivos para la cooperación, la desconfianza hacia el Congreso aumentaría. La segunda interrogante tendría que ver con el impacto

de esta desconfianza sobre la legitimidad misma del régimen político, y con el futuro de la democracia, cuando la ciudadanía no confía en sus instituciones fundamentales (aquellas que debieran de ejercer de intermediarias entre las demandas de la sociedad y las acciones del gobierno, las que despiertan una mayor desconfianza en la ciudadanía). La segunda hipótesis establece que, de seguir aumentando la desconfianza y de no darse cambios sustantivos en la legislación, se corre el riesgo de que se produzca una crisis de legitimidad de la democracia, al cuestionar las bondades de la democracia: ¿de qué me sirve la democracia, si lo único que genera son conflictos entre los actores políticos, y estos conflictos impiden que se tomen decisiones que darían respuesta a las demandas?

En este sentido, los estudios realizados sobre la percepción de la democracia no son muy halagüeños. Así, en el estudio realizado a partir de la Encuesta Mundial de Valores 2005, se señala que mientras que 86 por ciento de los ciudadanos en las democracias avanzadas dicen estar "muy o algo de acuerdo" con la idea de que la democracia es el mejor sistema, en el caso de México, este porcentaje es sólo de 65 por ciento (Moreno y Méndez, 2002). Si se analiza la evolución en México de estos datos en los últimos años, llama la atención que, si bien ha disminuido el porcentaje de personas que prefieren un gobierno autoritario, también entre el 2002 y el 2003 se redujo el porcentaje de personas que declararon que la democracia es preferible a cualquier forma de gobierno (en el 2003 sólo 53 por ciento se manifestó a favor de esta frase). En cambio, ha tendido a aumentar el porcentaje de personas que se manifiestan indiferentes ante el hecho de que el gobierno sea democrático o autoritario (véase gráfica).

De esta gráfica se desprenden varios datos muy relevantes, si los relacionamos con la coyuntura histórica que estaba viviendo México. Entre 2001 y 2002 se observa un cambio sustancial en cuanto a las preferencias de los mexicanos: crecen significativamente las preferencias por la democracia, al tiempo que disminuyen los partidarios del autoritarismo. Este fenómeno hay que entenderlo en el marco de las expectativas generadas a raíz de la alternancia en el poder y el fin del régimen de hegemonía priísta. La llegada de Fox

## VALORACIÓN DE LA DEMOCRACIA



Fuente: Bargsted, 2005, p. 168.

bajo la consigna de que se iba a dar un verdadero cambio y de que la democracia por fin iba a ser una realidad en México, generó una imagen positiva de la democracia y el incremento de las preferencias por este tipo de gobierno. Sin embargo, la primera señal de alarma surge un año después, cuando el número de partidarios de la democracia cae drásticamente (10 puntos porcentuales). Hay que tener en cuenta que estos datos se dan en la mitad del mandato del Presidente, es decir, el momento en el que históricamente se concentra la parte fundamental del gobierno del Ejecutivo.<sup>6</sup> Sin embargo, en el momento en el que más se espera del nuevo gobierno, es cuando aparece el desencanto como nota dominante. La ausencia de las tan esperadas reformas políticas y económicas que tuvieron un

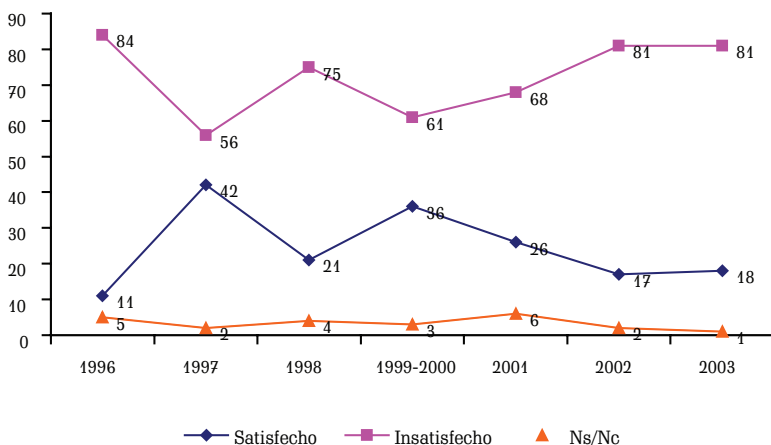
<sup>6</sup>Tradicionalmente, los seis años del mandato presidencial tenían unos tiempos muy marcados: en el primer año, el Presidente entrante se encargaba de diferenciarse del saliente (normalmente mediante golpes de efecto que mandaban las señales de cuáles iban a ser los nuevos grupos en el poder); del segundo al cuarto año eran los años más productivos del Ejecutivo; a partir del quinto año, comenzaba un proceso de reacomodación de fuerzas, a partir del cual ya se iba preparando la sucesión presidencial.

impacto directo en la vida de la gente, hace que a la sociedad le acabe dando lo mismo vivir en una democracia que vivir en un régimen autoritario. Al no percibir una mejora en sus condiciones (que responde a la eficacia de un determinado gobierno), la misma legitimidad de la democracia comienza a cuestionarse. Esta relación entre la eficacia de un gobierno y la legitimidad de un régimen, que en las democracias consolidadas es mucho más laxa, en los regímenes recién instaurados se vuelve más estrecha, pudiendo tener un impacto directo de una sobre otra.

Esta actitud iba a impactar en la opinión pública de una ciudadanía que esperaba mucho más del nuevo gobierno, y que no distingue los resultados concretos de un gobierno, de los resultados de la democracia en general. Así, llama la atención la poca satisfacción expresada con respecto al funcionamiento de la democracia, datos ligados a la baja identificación con la democracia como el mejor régimen posible.

Los datos son muy significativos, especialmente los que se refieren al sexenio de Fox: después de que la campaña y las elecciones generaron un repunte en la visión positiva de la democracia, a partir

### SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA



Fuente: Bargsted, 2005, p. 169.

del 2000 comienza un declive en la satisfacción con esta forma de gobierno, que lleva a ubicarla en niveles semejantes a los de 1996. De alguna manera, la población mexicana no está sintiendo que la democracia esté cumpliendo con las expectativas, de tal manera que se llegan a los altísimos niveles de insatisfacción. Si bien este problema de la insatisfacción se presenta en la mayoría de los países latinoamericanos, hay que destacar que México es uno de los países que muestra una tasa más baja de ciudadanos satisfechos con el funcionamiento de la democracia (Argentina tiene 34 por ciento, Brasil 28 por ciento, Chile 40 por ciento, y el promedio de América Latina es 29 por ciento). Pero, en cualquier caso, todas estas cifras están muy lejanas de países europeos como Dinamarca (91 por ciento), Luxemburgo (80 por ciento), Finlandia (77 por ciento) o España (65 por ciento).<sup>7</sup>

Falta por establecer un nexo directo entre la forma en que se están dando las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y los sentimientos de insatisfacción con respecto a la democracia. No obstante, podemos señalar algunos argumentos que respaldarían esta hipótesis. Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, tal cual se están dando en la actualidad, tienen un efecto directo sobre las decisiones que se toman: al no haber incentivos para la cooperación, y primar el bloqueo sobre la negociación, se tiende a legislar poco y a modificar poco el *statu quo*. El problema es que estamos en una etapa del proceso de democratización en donde la sociedad está esperando cambios sustantivos, sobre todo porque si bien ya se legisló sobre la forma en que se accede al poder, todavía quedan muchas materias pendientes relacionadas con la forma en que se ejerce el poder. Esta última transformación exigiría un cambio radical, poco probable en la actualidad (por la ausencia de consensos entre los partidos políticos). La consecuencia parece inevitable: si cuando más se esperan las transformaciones, éstas no se producen, se produce el desencanto y la frustración con respecto al régimen político.

Si observamos los datos obtenidos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su estudio sobre la demo-

<sup>7</sup>Los datos de países europeos, correspondientes al Eurobarómetro, fueron obtenidos de la página web [www.lukor.com/not-por/0407/24112550.htm](http://www.lukor.com/not-por/0407/24112550.htm)



cracia en América Latina, encontramos actitudes que reflejan esta situación: el hecho de que se prefiera un líder eficaz, aunque no respete las leyes, o que se considere que el desarrollo económico es más importante que la misma democracia hacen pensar que, en el momento en el que surja una opción viable, es probable que la población acabe respaldándola y renunciando a la idea de que la democracia es el mejor sistema posible (si ésta no es capaz de ofrecerle solución a sus conflictos).

## CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo se han propuesto una serie de temas para la discusión y el análisis. Se partió del hecho de que las nuevas reglas del juego político en México han traído consigo una nueva forma de relacionarse entre los poderes Legislativo y Ejecutivo: de una relación de subordinación, se pasó a una relación entre iguales, en donde los dos gozan de autonomía, pero en donde ninguno puede vivir sin el otro. Al igual que en los matrimonios, el nuevo escenario trajo consigo una serie de desajustes.

Hasta la fecha, los desequilibrios producidos en la relación nos hablan de la falta de acuerdos y de los desencuentros entre ambos. Por este motivo, se habló de un "matrimonio mal avenido", pues hasta el momento pareciera que los dos actores son incapaces de entenderse y de buscar los puntos de coincidencia. Las consecuencias para la gobernabilidad son manifiestas, no sólo en lo que se refiere a la eficiencia del régimen (al no legislarse sobre cuestiones fundamentales, y al perder el Ejecutivo control sobre la agenda de gobierno) como en lo que respecta a su legitimidad (al generar frustración e insatisfacción como consecuencia de que no se dan respuesta a las demandas).

El problema es que, si estas relaciones perduran, en este caso no hay divorcio posible, sino que los dos poderes estarían condenados a mantenerse unidos, aunque sin cooperar entre ellos. Los riesgos de ello son preocupantes, fundamentalmente porque, como en los matrimonios, quienes acaban sufriendo las consecuencias de

una mala relación son los que están obligados a vivir bajo el mismo techo y de acuerdo con lo que decidan los cónyuges, es decir, en este caso, la ciudadanía. El peligro es que ésta se harte de los pleitos entre los dos poderes, y ante la falta de respuesta a sus demandas, busque otras alternativas, más allá de la democracia. En ese caso, no hablaríamos de ingobernabilidad, sino de colapso de la democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABUNDIS Luna, F. (2005), "Información política y sofisticación política. Cuánto saben y cuánto entienden los ciudadanos sobre el Congreso", *Demos ante el espejo. Análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México*, México, Segob, UNAM.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2006), *Informe México*.
- AUDITORÍA CIUDADANA SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA (2001), *Informe sobre la democracia*.
- BARGSTED, M. (2005), "Situación de la democracia en México y América Latina en 2003", *Demos ante el espejo. Análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México*, México, Segob, UNAM.
- CASAR, M.A. e I. Marván (coords.) (2002), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus.
- CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA (CESOP) (2002), "Opinión pública y Cámara de Diputados", *Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, octubre de 2002. Consulta en página web [www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/7010/37092/file/analisis101003.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/7010/37092/file/analisis101003.pdf) –
- COX, G.W. (2000), "On the effects of Legislative Rules", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, núm. 2, mayo.
- DAHL, R. (1993), *La poliarquía. Participación y oposición*, México, Red Editorial Iberoamericana.
- DIAMOND, L. y L. Morlino (2004), "An overview", *Journal of Democracy*, Baltimore, vol. 15, Iss. 4, octubre.
- EDWARDS, G.C., A. Barret y J. Peake (1997), "The Legislative Impact of Divided Government", *American Journal of Political Science*, vol. 41, núm. 2, abril, pp. 545-563.

- ELGIE, R. (2005), *Divided Government in Comparative Perspective*, Nueva York, Oxford University Press.
- ENCUP (2003), *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y Secretaría de Gobernación. Disponible en la página web. <http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/resumeltados.PDF>
- FIORINA, M. (1996), *Divided Government*, Boston, Allyn and Bacon.
- JACOBS, L. y R. Shapiro (1994), "Studying substantive democracy", *Political Science & Politics*, Washington, 1994, vol. 27, Iss. 1, marzo.
- LINZ, J.J. y A. Valenzuela (comps.) (1997), *La crisis del presidencialismo*, vol. 1, Madrid, Alianza Universidad.
- MCCANN, J.A. y C. Lawson (2003), "An electorate adrift? Public opinion and the quality of democracy in Mexico", *Latin American Research Review*, Austin, vol. 38, núm. 3.
- MORENO, G. (2006), "Concepto y valoración de la democracia: hallazgos de la Encuesta Mundial de Valores 2005 en México", *Este País* núm. 184, abril.
- MORENO, G. y P. Méndez (2002), "Actitudes hacia la democracia: México en perspectiva comparada", ponencia presentada en el Coloquio para el Análisis de Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, organizado por el IFE, Segob, SEP, ITAM y CIDE, México, 14-16 de agosto de 2002. Disponible en la página web <http://www.gobernacion.gob.mx/coloquio/agosto%2014%202002/03%20Primera%20mesa%20%20trabajo/02Alejandro%20Moreno.ppt>
- MPRLINO, L. (2005), "Calidad de la democracia. Notas para su discusión", *Metapolítica*, núm. 39, vol. 8, enero-febrero.
- NACIF, B. (2003), "¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México". Disponible en la página web [http://www.cide.edu/Democracia\\_y\\_gobierno\\_dividido\\_en\\_Mexico.pdf](http://www.cide.edu/Democracia_y_gobierno_dividido_en_Mexico.pdf)
- O'Donnell, G. (2004), "Why the rule of law matters", *Journal of Democracy*, Baltimore, 2004, vol. 15, núm. 4, octubre.
- PLATTNER, M.F. (2004), "A skeptical afterword", *Journal of Democracy*, Baltimore, vol. 15, Iss. 4, octubre.
- THURBER, J.A. (1995), *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso*, Buenos Aires, Heliasta.

- TORCAL, M., "La desafección en las nuevas democracias del sur de Europa y Latinoamérica", disponible en página web [http://www.iigov.org/revista/?p=8\\_07](http://www.iigov.org/revista/?p=8_07)
- VARELA, H. (2005), "De la economía a la política: las dificultades para aprobar las reformas económicas estructurales", *Información Comercial Española*, núm. 821, marzo-abril, pp. 177-190.
- WELDON, J. (2006), "Poder Legislativo, tiempos de cambio", *Este País*, núm. 181, abril.

# El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)

Ricardo Espinoza Toledo  
Mónica Miguel Cárdenas

¿En qué medida la relación Ejecutivo-Legislativo ha permitido la aprobación de leyes importantes?, ¿el creciente aumento de iniciativas aprobadas al Poder Ejecutivo, en particular, corresponde a un aumento en la calidad de la legislación?, ¿las leyes que integran el volumen de la legislación corresponden a políticas de solución a problemas de empleo, seguridad, equidad, desarrollo económico, educación, salud y justicia?<sup>1</sup>

Los cambios recientes en la relación Ejecutivo-Legislativo en el contexto de gobiernos sin mayoría han conducido a la revalorización del Congreso como espacio articulador de la pluralidad política, nulificada anteriormente por la preponderancia del Ejecutivo. El dinamismo del Congreso se ha expresado, entre otros aspectos, en el aumento del volumen de iniciativas impulsadas por los grupos parlamentarios, en el total de iniciativas que procesa cada legislatura, en las alianzas que se dan entre los grupos parlamentarios y en sus relaciones con los poderes federales.

En la literatura mexicana, el análisis cuantitativo ha tenido un desarrollo considerable: se tienen registros del número de actores, de leyes presentadas y aprobadas, de coaliciones formadas y de los votos emitidos en el Pleno. El estudio de la producción legislativa abordado en este trabajo, no obstante, considera tanto la dimensión cuantitativa como la cualitativa. Significa preguntarse acerca de si el contenido de la producción legislativa expresa y procesa los conflictos y soluciones de los asuntos públicos. En general, puede ade-

<sup>1</sup>Los autores agradecen el invaluable apoyo de la maestra Guillermina Martínez B.

lantarse, la producción legislativa en México ha estado confinada a asuntos de importancia menor.

El propósito de este texto es presentar algunas consideraciones metodológicas para el análisis de la producción legislativa con base en la aplicación de un índice de importancia política de la ley adaptado al caso mexicano. La importancia política de la ley y el nivel de conflicto que se genera en el proceso legislativo ofrece un instrumento para la evaluación del desempeño parlamentario que permite identificar el nivel de importancia de las leyes producidas en el Congreso.

En el Primer Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios (octubre de 2006) insistimos en la complejidad de la relación Ejecutivo-Legislativo en México en el contexto del multipartidismo; se mostró que la presencia de partidos débilmente institucionalizados dificulta la colaboración entre poderes en la preparación de la ley y retrasa la construcción de acuerdos legislativos. En el texto que ahora se presenta, se aplica un modelo de análisis a las iniciativas que le fueron aprobadas al Poder Ejecutivo durante las legislaturas LVII, LVIII y LIX.

Se optó por estudiar la propuesta legislativa del Ejecutivo porque en el sistema presidencial mexicano, el Presidente de la República promueve el programa de gobierno a ejecutar durante el sexenio correspondiente. A partir del programa presidencial se determinan las políticas presupuestales y las reformas constitucionales o legales orientadas al alcance de sus objetivos. Su éxito depende del respaldo que le otorgue el Congreso. En un sistema presidencial multipartidista sin mayoría coherente, como el mexicano, el respaldo parlamentario no es fácil de obtener, pues la lógica de la competencia entre poderes presenta escenarios que pueden ir de la cooperación al conflicto.<sup>2</sup> Más aún, es alta la probabilidad de que el Congreso decida no cooperar.

<sup>2</sup>En el sistema presidencial, la separación de poderes constituye un mecanismo de pesos y contrapesos. No obstante, el Ejecutivo, encargado de la administración, participa de la tarea legislativa por medio de la iniciativa, la promulgación, el veto y el decreto; por su parte, el Congreso, además de sancionar leyes, ejerce funciones de control sobre el Ejecutivo (Pasquino, 1997: 27).

En el marco de la compleja relación Ejecutivo-Legislativo, una iniciativa es políticamente importante cuando está sometida a altos niveles de conflicto: las materias en las cuales los intereses del Presidente de la República y de los grupos parlamentarios son más lejanos, la importancia política de las leyes tiende a ser mayor. En las tres legislaturas objeto de este estudio, la mayor parte de iniciativas aprobadas al Presidente de la República resultaron de baja y mediana importancia, mientras que la mayoría de iniciativas de alta importancia (como las llamadas "reformas estructurales" del gobierno de Vicente Fox), distintivas del programa de gobierno del Presidente de la República, quedaron en el grupo de iniciativas pendientes de resolver o rechazadas por el Congreso.

## LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN GOBIERNOS SIN MAYORÍA

El fin del predominio de un solo partido (del sistema de partido hegemónico) significó también el fin de los alineamientos políticos automáticos. La falta de mayorías homogéneas en la integración de la Cámara de Diputados y el Senado se ha expresado en mayores niveles de confrontación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y hasta entre grupos parlamentarios. En ese pluralismo sin mayoría homogénea en el Congreso, los grupos parlamentarios se han convertido en el factor esencial del buen funcionamiento del Poder Legislativo. En lo sucesivo, cualquier reforma requiere de la construcción de acuerdos entre sensibilidades políticas distintas, porque, como es explicable, los actores tienden a la búsqueda del máximo posible de rendimientos políticos.

La reciente configuración de fuerzas políticas en el Congreso (desde 1997) ha marcado la pauta para el desarrollo de nuevas metodologías que permiten estudiar la producción legislativa desde nuevas perspectivas. El posible bloqueo entre poderes o la parálisis legislativa y la crisis de gobernabilidad, situaciones experimentadas por algunos países latinoamericanos, eran problemas que debían prevenirse, al tiempo de fortalecer la confianza en las

instituciones, con el fin de consolidar el proceso de democratización política.<sup>3</sup>

Los trabajos dedicados al análisis cuantitativo del desempeño parlamentario en materia de producción legislativa han constituido aportes valiosos, pues ofrecen una primera aproximación a lo que ocurre durante cada legislatura o durante cada periodo de sesiones (Weldon, 2002; Lujambio, 2000; Casar, 2000; Nacif, 2002; Jiménez, 2006). Gracias a ellos es posible contar con una fotografía que ilustra afinidades entre los parlamentarios y sus grupos respectivos a partir de criterios como el voto legislativo (cohesión/disciplina partidaria); las afinidades entre los grupos parlamentarios proclives a la generación de acuerdos (coaliciones); las afinidades y conflicto entre poderes; la cantidad de legislación producida; la tasa de aprobación de iniciativas (eficiencia legislativa); el nivel de contribución legislativa (proporción de iniciativas presentadas por un actor parlamentario con respecto al total) o identificar al promotor del cambio.

Aun cuando se puede evaluar el desempeño parlamentario en términos cuantitativos, el criterio acerca de la calidad de la legislación producida y su proceso, se revela necesario para completar el análisis. ¿Qué tanto la rentabilidad electoral, que persigue cada partido, condiciona la generación de consensos en la aprobación de reformas que atiendan la demanda social? La pregunta esencial es si el Congreso es el espacio donde se discuten y acuerdan medidas legales para atender los grandes problemas prioritarios del país o si, por el contrario, la racionalidad de la minimización de costos y maximización de beneficios (rentabilidad electoral) rebasa la capacidad para construir acuerdos que impulsen políticas de largo alcance.

La práctica parlamentaria en México ha estado asociada a la existencia de redes clientelares que condicionan la construcción de

<sup>3</sup>Se entiende por democratización política la consolidación de reglas e instituciones que permiten que la competencia se desarrolle con base en mecanismos institucionales y esté garantizado el derecho de todos a participar en la contienda. Samuel Huntington afirma que un sistema democrático existe y se consolida en la medida en que los gobiernos tienen la capacidad de resolver los problemas contextuales de la sociedad, y se legitiman en esta medida. Asimismo, cuando los gobiernos se suceden unos a otros, aprovechan la oportunidad de mostrar y castigar la incompetencia, la corrupción y los errores cometidos por el gobierno anterior (Huntington, 1994: 193).



acuerdos. De algún modo, lo ilustra la creciente presentación de iniciativas (que creció en 486 por ciento entre 1997 y 2006) y el escaso nivel de aprobación, así como la gran cantidad de iniciativas que quedan pendientes de resolver y donde pueden encontrarse las materias de mayor relevancia. De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa, en las legislaturas LVII, LVIII y LIX, la proporción de iniciativas con trámite pendiente supera el 50 por ciento de las propuestas presentadas: 72 por ciento en la LVII, 56 por ciento en la LVIII y 68 por ciento en la LIX. Por su parte, las iniciativas aprobadas representan el 25 por ciento de las presentadas durante la LVII y LVIII legislaturas; y el 15 por ciento en la LIX.

CUADRO 1  
NUMERALIA LEGISLATIVA

<i>Situación</i>	<i>LVII</i>	<i>%</i>	<i>LVIII</i>	<i>%</i>	<i>LIX</i>	<i>%</i>
Presentadas	759	100	1,646	100	3,695	100
Pendientes	549	72	924	56	2,539	68
Aprobadas	201	25	424	25	583	15
Desechadas	24	3	328	19	728	17

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Legislativa (SIL), de la Secretaría de Gobernación.

Conviene subrayar que el incremento en la cantidad de iniciativas presentadas no significa que el Congreso sea más productivo o que tenga mejor desempeño. Que se aprueben pocas o muchas iniciativas tampoco indica el nivel de desempeño parlamentario, porque lo relevante son las materias sobre las cuales se legisla: las cifras informan muy poco acerca del alcance de lo que se aprueba.

La votación de los legisladores en el Pleno, por su parte, permite su ubicación espacial, pero no refleja si esa actuación depende de la línea del líder del partido o del grupo o de consideraciones puramente ideológicas; tampoco dice nada acerca de si las iniciativas se aprueban en su forma original o si se modifican sustantivamente antes de ser votadas. De acuerdo con Adrián Gimete-Welsh, un análisis basado en los votos visibles se funda en datos duros, sin

embargo, éstos sólo miden el momento de la decisión (el recuento de los votos), mas no los aspectos latentes de las diferencias intrapartidistas e interpartidistas, ni bajo qué aspectos sustantivos se dan las aproximaciones o distanciamientos entre los partidos. Por lo demás, los legisladores pueden mostrar sus preferencias de múltiples maneras, como presentar modificaciones a la iniciativa, al dictamen o en los debates, en los cuales también se manifiesta la actividad legislativa (Gimate-Welsch, 2006: 61).

Si se mira la calidad de la producción legislativa, probablemente los resultados no reflejen sumas tan satisfactorias como las que se expresan cuando solamente se cuenta el número de eventos. Por eso es adecuado conocer su nivel de trascendencia.

## EL DESEMPEÑO PARLAMENTARIO DEL PODER EJECUTIVO

La cantidad de iniciativas aprobadas al Ejecutivo sugiere que éste ha obtenido el mejor desempeño parlamentario, aun en contextos de legislaturas crecientemente plurales y sin mayorías homogéneas que le aprueben sus reformas constitucionales. El mejor desempeño se define por la *tasa de eficiencia* que obtuvo el Presidente durante la legislatura, lo cual resulta de dividir el total de iniciativas aprobadas entre el total de iniciativas por él presentadas.

Durante la LVII Legislatura (1997-2000), el presidente Ernesto Zedillo presentó 56 iniciativas, de las cuales se le aprobaron 50; por tanto, la tasa de eficiencia legislativa fue de 89 por ciento y su contribución a la legislación aprobada (proporción de iniciativas presentadas y aprobadas en relación con la totalidad de iniciativas aprobadas) alcanzó el 25 por ciento, superando (en cifras) al resto de los actores parlamentarios.<sup>4</sup>

<sup>4</sup>El término *actor parlamentario* quiere hacer notar que además de los grupos parlamentarios existen otras figuras con facultad para iniciar leyes: el Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, tal como lo establece el artículo 71 constitucional.

En la LVIII Legislatura (2000-2003), el presidente Vicente Fox presentó 86 iniciativas y se le aprobaron 70, es decir, el 81 por ciento, una proporción considerablemente alta, mientras que su contribución a la legislación aprobada fue tan sólo de 17 por ciento, resultado por debajo del obtenido por el Grupo Parlamentario del PRI.

Los resultados de la LIX Legislatura (2003-2006) ponen a la cabeza al Poder Ejecutivo en cuanto a eficiencia legislativa, ya que de las 77 iniciativas presentadas le aprobaron 59, esto es el 77 por ciento, aunque su contribución a la legislación aprobada fue menor a la cifra alcanzada por los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD.

Como se aprecia en el cuadro 2, el éxito de las iniciativas depende en buena medida de los alineamientos que se presentan. Mientras que en lo individual el PRI ha tenido una tasa de eficiencia legislativa de 27, 24 y 16 por ciento en las tres legislaturas de análisis, respectivamente, el PAN alcanzó una eficiencia de 19, 24 y 12 por ciento, muy parecido al PRD con 16, 19 y 13 por ciento. Los grupos parlamentarios de menor tamaño como el PT y el PVEM, presentan tasas de eficiencia alta pero con una contribución mínima a la totalidad de la legislación aprobada.

Por otro lado, las iniciativas impulsadas por comisiones tienen mayores posibilidades de éxito, como se puede observar en la tasa de eficiencia obtenida en las tres legislaturas estudiadas: 29, 69 y 53 por ciento, respectivamente. La explicación estriba, en esencia, en la propia naturaleza de las comisiones, en el sentido de que facilitan la construcción de acuerdos amplios, abren el espacio para la incorporación de las propuestas de cada fracción y operan como punto de unión entre los grupos parlamentarios y el Pleno.

El PRI se encuentra en segundo lugar según su desempeño parlamentario, sobre todo en las dos últimas legislaturas revisadas. Este fenómeno llama la atención por tratarse de un grupo parlamentario opositor, pues debido a la congruencia (partidaria) entre el Ejecutivo y su partido, se esperaría que el PAN tuviera mejor desempeño que el PRI. No obstante, es preciso reconocer que el desempeño del PRI, PAN y PRD es sobresaliente, tanto en la eficiencia como en la contribución legislativa, lo que muestra una tendencia hacia el incremento del protagonismo de los partidos políticos en el proceso

CUADRO 2  
ESTADÍSTICA DE INICIATIVAS APROBADAS  
DURANTE LAS LEGISLATURAS LVII, LVIII Y LIX, 1997-2006

Presentador	LVII Legislatura			LVIII Legislatura			LIX Legislatura								
	Presentadas	Top*	Aprobadas	Te**	Tca***	Presentadas	Top	Aprobadas	Te	Tca	Presentadas	Top	Aprobadas	Te	Tca
PRI	408	14	29	27	14	425	26	100	24	24	1,255	34	200	16	35
PAN	190	25	37	19	18	321	20	77	24	18	745	20	93	12	16
PRD	177	23	28	16	14	335	20	65	19	15	575	16	72	13	12
PVEM	43	6	5	12	2	130	8	20	15	5	539	15	53	10	9
PT	22	3	6	27	3	37	2	8	22	2	69	2	8	12	1
PC-Convergencia						9	1	1	11	0	0	0	1	0	0
PAS						4	0	0	0	0					
PSN						13	1	0	0	0	173	5	10	6	2
L INDEP	42	2	1	8	0	7	0	0	0	0	12	0	0	0	0
<b>Ejecutivo</b>	<b>56</b>	<b>7</b>	<b>50</b>	<b>89</b>	<b>25</b>	<b>86</b>	<b>5</b>	<b>70</b>	<b>81</b>	<b>17</b>	<b>77</b>	<b>2</b>	<b>59</b>	<b>77</b>	<b>10</b>
Comision	42	6	12	29	6	26	2	18	69	4	34	1	18	53	3
C local	35	5	7	20	3	97	6	18	19	4	429	3	18	14	3
Varios	74	10	26	35	13	156	9	47	30	11	87	2	45	52	8
Total	759	100	201		100	1,646	100	424	26	400	3,695	100	577	16	100
Promedio	76	10	20	28	10	162	10	42	30	10	352	10	57	26	10

\* Top se refiere a la tasa de contribución legislativa: es la proporción de iniciativas presentadas por un actor parlamentario con respecto al total de iniciativas presentadas.

\*\* Te se refiere a la tasa de eficiencia legislativa: es la relación entre el total de iniciativas aprobadas y el total de iniciativas presentadas.

\*\*\* Tca se refiere a la tasa de contribución legislativa aprobada.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Legislativa (SIL), sil.gobernacion.gob.mx

legislativo y la disminución de la influencia del Presidente de la República.

Ahora bien, si se toman en cuenta los reclamos del presidente Fox a la oposición parlamentaria, el análisis adquiere un nuevo matiz. En reiteradas ocasiones, el Ejecutivo expresó su inconformidad por la falta de disposición del Congreso para aprobar las llamadas reformas estructurales. En octubre de 2004, el presidente Fox declaró:

Nosotros pusimos esas iniciativas en manos del Congreso desde hace tres años, en el año 2001; creemos que tenemos la razón, pero además aseguramos que aprobando esas reformas, en lugar de estar creciendo en este momento al 4 por ciento, ya estaríamos creciendo a tasas del cinco o más del 5 por ciento" (*La Crónica de Hoy*, 17 de octubre de 2004).

En el marco de la Convención Anual de la Canieti en Monterrey (noviembre de 2005), el Presidente de la República convocó a la sociedad en general a sumarse a las "reformas estructurales" impulsadas por su gobierno. En esa ocasión, dijo: "tenemos que lograr acuerdos que nos permitan impulsar reformas de fondo en áreas fundamentales como la energía, los ingresos públicos, los fondos de pensiones y el desarrollo de una nueva cultura laboral" (*El Universal*, 14 de noviembre de 2005). En esa misma lógica, en el mensaje político de su Sexto Informe de Gobierno (10. de septiembre de 2006), Vicente Fox reiteró que su administración había impulsado un programa de "reformas estructurales" en materia hacendaria, energética y laboral, sobre las cuales no se tuvo consenso, y que, de haberse logrado, afirmó, hubieran incrementado significativamente el potencial de crecimiento económico y de generación de empleos que exige la dinámica demográfica del país.

Si bien el desempeño parlamentario de los presidentes Zedillo y Fox ofrece resultados muy aceptables en términos cuantitativos, y con base en esas cuentas se plantea su éxito respectivo en lo que a eficiencia legislativa se refiere, no significa necesariamente que las políticas definitorias de esos gobiernos hayan sido respaldadas por el Congreso. De ahí la conveniencia de preguntarse acerca de la

importancia política que tienen las iniciativas que les fueron aprobadas.

## LA IMPORTANCIA POLÍTICA DE LAS LEYES

Suponer que debe aprobarse el 100 por ciento de las propuestas presidenciales para considerarlo realmente exitoso es un despropósito. El punto es distinguir la cantidad de la calidad de las iniciativas aprobadas. La calidad de producción legislativa se puede analizar a través de un filtro que ubique la importancia política de las leyes.

La importancia política de una ley está determinada por su alcance pero también por la dimensión que asume el choque de intereses entre el gobierno y la oposición y entre los mismos grupos parlamentarios. En contextos de gobiernos sin mayoría, en particular, a medida que la oposición accede al parlamento es sometida a condicionamientos estructurales, reglamentarios, compartimentales, organizativos, socioeconómicos, que los dirigentes y representantes de los partidos de oposición "social" han tenido que aprender (Pasquino, 1997: 54).

En la lógica parlamentaria, la contribución más importante que la oposición puede hacer es la colaboración con proyectos alternativos, con enmiendas, con comentarios y sugerencias, con críticas y propuestas a la formación de las leyes. Una vez que la oposición ha colaborado activamente en la redacción del texto de una ley, de un punto de acuerdo, de un orden del día, de un dictamen, su voto favorable o su abstención son la culminación necesaria de un proceso que tiene raíces más allá de los datos brutos de las votaciones. En todo caso, los comportamientos cooperativos pueden y deben ser específicamente individualizados con referencia a la naturaleza de los proyectos de ley y a la del intercambio eventualmente existente entre gobierno y oposición (Pasquino, 1997: 56). Debe subrayarse que la oposición se legitima menos como adversaria pura,<sup>5</sup> que

<sup>5</sup>Pasquino utiliza el término *adversary* para señalar una postura parlamentaria antagonista.

cuando participa activamente en la elaboración de las reglas constitucionales o derivadas, defiende después su contenido y busca su cumplimiento. La cooperación, lejos de ser un elemento que comprometa la función de la oposición, constituye la premisa para el despliegue de un rol de control, desafío y reorientación de la actividad del gobierno.

Al aplicar el modelo de análisis sobre la importancia política de la ley a las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, en este trabajo se parte del supuesto que sus proyectos expresan la concepción del gobierno y representan una dimensión determinante de su quehacer. Al inicio de cada sexenio, el Ejecutivo debe presentar su programa de gobierno, conocido como Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo con el artículo 26 de la Constitución, los programas de la Administración Pública Federal están sujetos obligatoriamente al Plan Nacional de Desarrollo. Por ello, es facultad del Ejecutivo establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan. De este modo, el Plan integra la participación social y delinea las principales políticas que dan sustento al ejercicio presupuestal de los programas sectoriales impulsados por el Presidente de la República. Las propuestas de reforma a las leyes o de nuevas leyes provenientes del Ejecutivo se fundan en su programa de gobierno y tienen el propósito de hacer factible la marcha de sus políticas públicas.

Como se refirió al inicio de este trabajo, el Congreso puede asumir posiciones de conflicto o de cooperación con las propuestas y las acciones del Ejecutivo. La clave se encuentra en la observancia de las reglas del juego porque permiten un choque político incluso áspero, pero constitucional. Como es propio de la democracia, se trata de una confrontación regulada de ideas, propuestas y proyectos, precisamente porque las reglas del juego establecen los límites del choque, en tanto desarrollo de conflictos y de planteamientos alternativos. En este sentido, la contribución de la oposición al buen funcionamiento del sistema democrático es fundamental. En general, en las legislaturas LVII, LVIII y LIX mexicanas, el Congreso optó

por cooperar en una serie de materias de poca relevancia para el Ejecutivo y se desentendió o "congeló" las propuestas que ponían en el centro de la discusión temas de mayor trascendencia.

Aunque las leyes son sólo un subproducto en el conjunto de obligaciones y actividades que desarrolla el Poder Legislativo, parecen constituir el elemento más significativo de la gestión parlamentaria. El análisis de la producción legislativa en Uruguay -criterios de referencia para este estudio- se hizo aplicando una metodología para la evaluación del proceso por el que pasa la generación de una ley (Lanzaro *et al.*, 2004). La virtud de este modelo es que asigna un nivel de importancia a la ley atendiendo el grado de conflicto: a mayor relevancia de una ley, mayor conflicto, porque hay intereses reconocidos por los grupos parlamentarios en disputa. De este modo, se busca no sólo considerar el volumen legislativo sancionado (enfoque cuantitativo), sino también sus niveles de importancia, calidad e impacto (enfoque cualitativo).

Para evaluar la gestión del parlamento, se toma como base la producción objetiva del Poder Legislativo. Como la cuantificación es sólo una aproximación para la evaluación de la producción legislativa, es razonable pensar que algunas leyes son más importantes que otras en función de que presentan distintos niveles de relevancia que afectan en distinto grado a la ciudadanía y los grupos que la componen. No debe pasar desapercibido el hecho de que cualquier ponderación de las leyes, según niveles de importancia, constituye un enunciado provisorio, puesto que no existe un criterio universal que diga cuáles leyes son importantes y cuáles no. También se debe reconocer la diferencia entre una ley que tiene por objeto el proceso económico y una ley que simplemente propone la emisión de una moneda conmemorativa (Porras, 2004: 190).

El modelo adaptado al caso mexicano considera la combinación de cuatro variables a través de las cuales se obtiene un índice que pondera el nivel de importancia e informa acerca del conflicto político que genera una iniciativa durante el proceso legislativo: alcance, repercusión, debate y votación. En esencia, el nivel de importancia política de una ley es igual a su nivel de conflicto. La calidad de la ley, medida por el nivel de importancia política, a su vez, puede



servir como parámetro para evaluar el rendimiento del Ejecutivo y de los grupos parlamentarios como órganos de representación política en contextos de gobiernos sin mayoría. En el esquema uruguayo de referencia, se considera el criterio destinado a diferenciar el origen de la iniciativa, del Ejecutivo o del Legislativo; para México, como la investigación se centra exclusivamente en el análisis de la producción legislativa del Ejecutivo, la variable origen carece de sentido. Asimismo, la definición de las cuatro variables mencionadas se ha adecuado a las características propias del proceso legislativo mexicano y la categorización de las iniciativas responde también al marco legal local.

Vale la pena detenerse en las variables:

*Alcance*: se refiere a la trascendencia de la iniciativa: puede ser de alto, mediano y bajo alcance. Las iniciativas cuyos objetivos tienen un alcance superlativo, es decir, cuando la ley cumple con el criterio jurídico de ley sustantiva (reforma constitucional o creación de una ley), se consideran de alta importancia y su valor es 2. Son de mediana importancia las leyes derivadas y su valor es 1. Las iniciativas de baja importancia son las que se refieren a cuestiones de protocolo o de trámites administrativos menores (condecoraciones, emisión de monedas, etcétera) y su valor es 0.

*Repercusión*: esta variable hace referencia al impacto que la propuesta, discusión y aprobación de una iniciativa tiene sobre la ciudadanía, esto es, su repercusión en la opinión pública. Es de alta importancia cuando el procesamiento de una ley es referida de manera reiterada en la prensa nacional, medida con base en dos diarios (*Reforma* y *El Universal*) y un semanario (*Proceso*), y adopta valor de 2. Si aparece ocasionalmente en la prensa diaria se considera de mediana importancia, y su valor es 1. Se consideran de baja importancia las iniciativas cuyo procesamiento no se menciona en la prensa, y su valor es 0.

*Debate*: alude a las características de la tramitación de la ley e informa sobre la existencia o no de posiciones encontradas entre los grupos parlamentarios. Son de alta importancia las iniciativas en cuya discusión se presentan al menos dos oradores a favor y dos en contra, y su

valor es 2. Se consideran de mediana importancia aquellas iniciativas en cuya discusión sólo hay un orador a favor y otro en contra, y su valor es 1. Las iniciativas de baja importancia son aquellas en cuya discusión no hay oradores o se presenta una sola posición, su valor es 0.

*Votación:* permite identificar si el acuerdo con respecto a una iniciativa fue unánime o dividido. Será de alta importancia si la votación fue dividida, y tendrá valor 1. Será de baja importancia cuando la votación sea unánime, y tendrá valor 0.

CUADRO 3  
PUNTAJES DE MEDICIÓN

<i>Nivel de importancia</i>	<i>Puntaje</i>
Alta	4 y 5
Mediana	3 y 2
Baja	0 y 1

El índice de importancia de la ley puede variar entre 0 y 5 y genera seis posibles registros de importancia (0, 1, 2, 3, 4, 5). Simplificando el análisis, los seis registros serán reducidos a tres categorías de análisis: baja importancia (0 y 1), mediana importancia (2 y 3) y alta importancia (4 y 5).

Es importante tener presente que ningún criterio aislado es determinante para la ubicación de una ley en un casillero.

## APLICACIÓN DEL MODELO

De acuerdo con los resultados obtenidos, en la LVII Legislatura, de las 50 iniciativas aprobadas al Ejecutivo, 18 se consideran de alta importancia. Entre ellas destacan la Ley de Ingresos para 1998, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 1998, la Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Químicos Esenciales y Máquinas para la Elaboración de Cápsulas o Tabletas, la Ley de Propiedad Industrial, la Ley de Coordinación

Fiscal, la Ley Federal de Fondo de Garantía de Depósitos y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes, la Ley del Registro Nacional de Vehículos, el PEF para 1999, la Ley de Ingresos para 1999, la Ley de la Policía Federal Preventiva, la Ley Federal de Garantías de Crédito y el PEF para el año 2000.

Las iniciativas de ley con mediana importancia política son 25. En este grupo se encuentran la Ley del Banco de México, la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, la Ley de Nacionalidad, las Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, el Decreto por el que se reforman los artículos 40., 18, 26, 53, 76, 115 y 116 de la Constitución, el Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución en materia de energía eléctrica y la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

Las de baja importancia son siete, y entre ellas se encuentra el Proyecto de Decreto que abroga la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de la Banca de Desarrollo, el Decreto por el que se reforma la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y diversos proyectos de decretos por los que establecen monedas conmemorativas.

CUADRO 4  
LVII LEGISLATURA

*Frecuencia de iniciativas aprobadas al Ejecutivo en la LVII Legislatura*

Alta importancia	25
Mediana importancia	18
Baja importancia	7
Total	50

Fuente: Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación; la *Gaceta Parlamentaria* del Senado de la República y el *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura.

En la LVIII Legislatura, la primera del presidente Fox, de las 70 iniciativas que le fueron aprobadas al Ejecutivo, se registran 11 de alta importancia, 26 de mediana importancia y 33 de baja importancia.

Entre las de alta importancia están las reformas a diversos artículos de la Constitución en materia de procedimientos para la aprobación del PEF, la Ley General de Títulos y Operaciones de Créditos, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, el proyecto PEF y Ley de Ingresos para 2004, 2002 y 2003, la reforma constitucional en materia indígena y la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Entre las iniciativas de mediana importancia más sobresalientes en su puntuación se encuentran la Ley de Ciencia y Tecnología y la Ley Orgánica del Conacyt, la Ley del IVA, la Ley de Sociedades de Inversión, la Ley General de Salud, la Ley del Sistema de Pagos, la Ley del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario, la Ley Federal para Prevenir la Discriminación, la Ley Orgánica de la Financiera Rural, la Ley sobre Contrato de Seguro, la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y la Ley Orgánica de la Armada de México.

Dentro del grupo de iniciativas con baja importancia están algunas reformas la Ley sobre Tenencia o Uso de Vehículos, la Ley de Capitalización de Procampo, la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, la Ley de Ascensos y Recompensas del

CUADRO 5  
LVIII LEGISLATURA

*Frecuencia de iniciativas aprobadas al Ejecutivo  
en la LVIII Legislatura*

Alta importancia	11
Mediana importancia	26
Baja importancia	33
Total	70

Fuente: Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa, *Gaceta Parlamentaria* del Senado de la República, *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura.

Ejército y Fuerza Aérea Nacionales, la Ley General de Organizaciones y Auxiliares del Crédito, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Orgánica Nacional Hipotecaria y diversas disposiciones relativas a reconocimientos, distinciones, conmemoraciones o trámites de administración interna.

En la LIX Legislatura, de las 59 iniciativas aprobadas al presidente Fox, solamente 18 se consideran de alta importancia, 19 de mediana importancia y 22 de baja importancia. En las clasificadas con alta importancia están la Ley Federal sobre el Impuesto a Automóviles Nuevos, la Ley Federal de Derechos, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la reforma al artículo 73 de la Constitución, las reformas a los artículos 14 y 22 relativas a los Derechos Humanos, el proyecto de PEF y la Ley de Ingresos para 2004, 2005 y 2006, la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, la Ley del Mercado de Valores y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Dentro de las agrupadas como de importancia mediana sobresalen las relativas al Código de Justicia Militar, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, las reformas a diversos artículos del Código Penal Federal en materia de cohecho a servidores públicos extranjeros, la Ley Federal de Derechos, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley de Ahorro

CUADRO 6  
LIX LEGISLATURA

*Frecuencia de iniciativas aprobadas al Ejecutivo en la LIX Legislatura*

Alta importancia	18
Mediana importancia	19
Baja importancia	22
Total	59

Fuente: Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, *Gaceta Parlamentaria* del Senado de la República, *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura.

y Crédito Popular, la Ley del Registro Público Vehicular y las reformas al Código Fiscal de la Federación, a la Ley de Vías Generales de Comunicación, a la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y a la de la Policía Federal Preventiva.

En las iniciativas identificadas por su baja importancia se incluyen diversas reformas a la Ley de Premios, Estímulos y Reconcompensas Civiles, la Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal, algunas relativas al Ejército y Fuerza Aérea Nacional, así como las respectivas a conmemoraciones, reconocimientos, condecoraciones y otras de administración interna.

Como se puede apreciar, el desempeño parlamentario del Ejecutivo en términos de calidad obtuvo su punto más bajo en la LVIII Legislatura. En la LIX se recuperó ligeramente. Sin embargo, menos del 50 por ciento de su trabajo parlamentario resulta trascendente. En las legislaturas LVIII y LIX, el Ejecutivo tuvo efectivamente el

CUADRO 7  
LEYES APROBADAS SEGÚN NIVEL DE IMPORTANCIA POLÍTICA

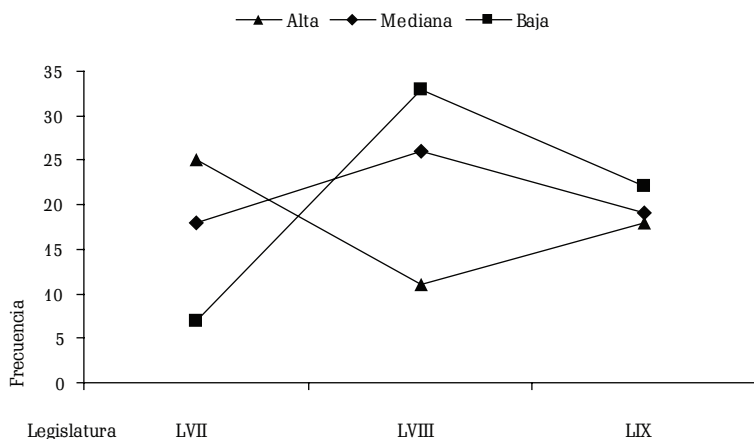
<i>Frecuencia de leyes aprobadas al Ejecutivo por nivel de importancia política</i>						
<i>Importancia</i>	<i>LVII</i>	<i>%</i>	<i>LVIII</i>	<i>%</i>	<i>LIX</i>	<i>%</i>
Alta	25	50	11	16	18	31
Mediana	18	36	26	37	19	32
Baja	7	14	33	47	22	37
Total	50	100	70	100	59	100

respaldo en más del 60 por ciento de iniciativas que, sin embargo, carecen de relevancia.

La tendencia sobre el nivel de importancia política de la ley no parece estar definida o concentrarse en ningún rango. En el periodo analizado se observan variaciones significativas en la frecuencia si se considera el nivel de importancia. No obstante, se advierte la posibilidad de un estancamiento, tomando en cuenta que el punto de partida y el punto final, en promedio, continúan concentrando la mayor cantidad de iniciativas de mediana importancia política.

Por otro lado, de las iniciativas ubicadas entre las "pendientes" en el caso del presidente Zedillo, destacan diversas reformas a distintos ordenamientos como la Ley del Banco de México, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación, el artículo 30. constitucional, la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social, la Ley General de Salud, la Ley de Zonas de Libre Comercio, el Código Fiscal de la Federación, el artículo 88 constitucional, en su mayoría de gran alcance, repercusión y debate, seguramente definitorias, en gran medida, del

FIGURA 1  
TENDENCIAS DE LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA SEGÚN EL NIVEL DE IMPORTANCIA POLÍTICA



proyecto de gobierno del presidente Zedillo, que no lograron ser aprobadas en el Congreso.

En el caso del presidente Fox, entre las iniciativas pendientes quedaron las reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, a los artículos 27 y 28 de la Constitución sobre esquemas de participación del sector privado, al Cofipe, a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo y a la Ley de la Comisión Regulado-

ra de Energía, al artículo 27 constitucional en materia de gas natural no asociado al petróleo, entre otras. La mayor parte de las propuestas enlistadas corresponde al paquete de las llamadas "reformas estructurales" que, en sentido estricto, constituían parte esencial del programa de gobierno impulsado por Vicente Fox.

## REFLEXIONES FINALES

El ejercicio realizado en este ensayo permite sostener que el análisis del conflicto generado en torno a cada iniciativa durante el proceso legislativo, muestra una parte del fenómeno legislativo referente al significado, contenido y calidad de la legislación, hasta ahora poco explorado.

La producción legislativa dista de concentrar los asuntos de mayor trascendencia para el Poder Ejecutivo, al menos así lo indica la aplicación del modelo de importancia política de la ley. Los asuntos de mayor conflicto y de mayor relevancia que le aprueban al Ejecutivo constituyen un tercio del total de iniciativas que procesa el Poder Legislativo. Los dos tercios restantes de iniciativas presentadas por el Ejecutivo y que le son aprobadas, se trata de asuntos de mediana y baja relevancia. Entre las propuestas archivadas en el bloque de pendientes aparece buena parte de iniciativas definitivas del programa de gobierno del Presidente. Esto muestra el bajo rendimiento de los órganos de representación política cuando predomina la confrontación; el mayor rendimiento se da cuando se respaldan iniciativas desde el trabajo en comisiones.

El análisis de las iniciativas impulsadas por la Presidencia de la República deja ver la falta de disposición de las partes involucradas en el proceso legislativo para comprometerse con asuntos considerados de interés nacional. Algunos de los grandes problemas del país traducidos en reformas sustantivas se enfrentan a una muralla parlamentaria, pero también a la ineficacia del Poder Ejecutivo para construir consensos en torno a objetivos comunes. Igualmente, entran en juego las posturas ideológicas de los actores involucrados (por ejemplo, en torno a la defensa de la dimensión social de la



Constitución, en el caso del PRI y PRD, o a su transformación, como lo proponía el presidente Fox).

No obstante, los avances en términos de producción legislativa en México son innegables, sobre todo por el hecho de que el dinamismo y la participación de los diferentes grupos parlamentarios en la producción de leyes ha permitido recuperar una función constitucional anteriormente monopolizada por el Poder Ejecutivo.

Por lo demás, el estudio que ahora se presenta merece complementarse con otro que abarque la totalidad de la producción legislativa, es decir, que no se restrinja a las iniciativas procedentes del Poder Ejecutivo, sino que incluya las que se rechazaron, las turnadas a comisiones y pendientes de dictaminar y las presentadas por los grupos parlamentarios.

Finalmente, el Congreso mexicano, máximo órgano colegiado de representación, renueva su institucionalidad progresivamente. Este órgano de representación política tiene el reto de mejorar la calidad de la producción legislativa, pues de acuerdo con esta investigación, hasta ahora la mayor parte de las leyes producidas han sido de mediana y baja importancia política. El paso inmediato tiene que ser el aprendizaje de la coexistencia pluralista y la construcción de acuerdos en democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

- CASAR, María Amparo (2000), "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados en México, 1997-1999", *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, CIDE, primer semestre de 2000.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, reformada en abril de 2007.
- GIMATE WELSCH, Adrián (2006), "Democracia y representación. Una mirada institucional y procedimental de la transición mexicana", en Ricardo Espinoza Toledo y Regina Jiménez-Ottalengo (coords.), *La representación política y el Congreso Mexicano*, IIS-UNAM, México.

- HUNTINGTON, Samuel (1994), *La tercera ola de la democratización en el siglo XX*, Editorial Madrid, Paidós.
- JIMÉNEZ BADILLO, Margarita (2006), *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura-Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- LANZARO, Jorge, Daniel Buquet, D. Chasquetti y J.A. Morales (2001), *Estudio de la producción legislativa 1985-2000*, Montevideo, Uruguay, Programa de Estudios Parlamentarios, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Convenio con la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes.
- LUJAMBIO, Alonso (2000), *El poder compartido*, México, Oceano.
- NACIF, Benito (2002), "La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría", Cuadernos de trabajo, México, CIDE.
- PASQUINO, Gianfranco (1997), "Oposición, gobierno sombra, alternativa. Por qué y cómo estudiar a la oposición", en VV.AA., *La oposición en las democracias contemporáneas*, Argentina, Eudeba.
- PORRAS NADALES, Antonio (2004), "Rendimiento institucional y eficacia parlamentaria", en Francesc Pau I Vall (coord.), *El parlamento del siglo XXI*, Madrid, AELPA, Tecnos.
- WELDON, Jeffrey (2002), "Las fuentes del presidencialismo en México", en Scott Mainwaring y Matthew Sober Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

# Perspectivas de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Argentina, a propósito de las disposiciones de carácter legislativo emitidas por el Presidente de la nación

María Paula Rennella

## INTRODUCCIÓN

El objeto de esta presentación es evaluar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el ordenamiento jurídico argentino, a partir del ejercicio del control parlamentario de las disposiciones de carácter legislativo emitidas por el primero de aquéllos.

A tal efecto, haremos una breve descripción de la utilización que se ha hecho de los institutos “decretos de necesidad y urgencia” y “decretos delegados”, y detallaremos las características de su consagración constitucional en el año 1994.

Luego abordaremos la naturaleza, alcance y efectos del control parlamentario sobre este tipo de medidas y comentaremos la norma que los regula –ley 26.122– de reciente sanción por el Congreso argentino, y los criterios adoptados en ella por el legislador, en función de la experiencia parlamentaria de los últimos 12 años.

## ANTECEDENTES

La Constitución argentina ha adoptado la forma republicana de gobierno y, siguiendo en gran parte a la Constitución norteamericana, ha establecido un sistema presidencialista, calificado por algunos como “fuerte” y con un Poder Ejecutivo dotado de cierta supremacía sobre los otros poderes (Sánchez Viamonte, [1959] 1994: 243 y 244). Es por ello que el ejercicio de facultades legislativas por parte del

Presidente de la nación, no puede ser equiparado sin más, con el que presentan los modelos parlamentarios europeos. Como veremos, entre uno y otro sistema hay diferencias intrínsecas que impiden hablar de situaciones equiparables.

Con anterioridad a la reforma constitucional del año 1994, si bien es cierto que los decretos de necesidad y urgencia y los delegados tuvieron recepción jurisprudencial, no lo es menos que carecían de consagración en la norma constitucional. Así, la ausencia de competencia expresamente acordada, permitió sustentar discrepancias con relación a su viabilidad, pero finalmente, la reforma del año 1994 incluyó a los decretos delegados y los de necesidad y urgencia en la Constitución nacional.

De tal modo, la Convención Constituyente que se proponía "atenuar el sistema presidencialista"<sup>4</sup> reguló en los artículos 76, 99 inciso 3o. y 100 incisos 12 y 13 de la Carta Magna, los presupuestos sustanciales y formales para el ejercicio válido de facultades legislativas por parte del Presidente de la nación, así como el respectivo procedimiento de control.

Cierto es que el ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo no fue novedoso en nuestra historia institucional ya que en el año 1872 la Corte Suprema de Justicia de la nación argentina comenzó a construir su jurisprudencia sobre decretos de necesidad y urgencia con el caso "Crisólogo Andrade" (Fallos: 11:405), y a perfilar los contornos de las delegaciones legislativas acordes a nuestro texto constitucional, en el año 1927 con el caso "Delfino" (Fallos: 148:430).

La jurisprudencia preconstitucional había elaborado una serie de exigencias para ambos tipos de medidas, entre las que se destaca como denominador común, la necesaria participación del Congreso. En el supuesto de los decretos de necesidad y urgencia a través de una posterior ratificación, y en el caso de los delegados, en forma previa, con el dictado de la ley delegante, en la que se estableciera un estándar inteligible o política legislativa.

<sup>4</sup>Norma declarativa de la necesidad de la reforma constitucional, ley 24.309, artículo 2o., Núcleo de Coincidencias Básicas, apartado A.

La reforma constitucional del año 1994, plasmó con claridad el procedimiento de emisión de estos decretos; la fijación de límites materiales y formales para su validez, y la exigencia de un control parlamentario posterior, pero dejó librada al dictado de una ley reglamentaria, la determinación del alcance del control del Congreso y de las funciones de la Comisión Bicameral Permanente que creó a tal efecto.

Antes de profundizar algunos aspectos referidos al alcance y efectividad del control congresual, resulta necesario aclarar que manteniendo la clásica máxima resaltada por Locke "delegata potestas non potest delegare" ([1690], 2006), en defensa de la división de poderes, la Constitución argentina remarca el carácter excepcional de las atribuciones del Presidente que vamos a analizar, en los artículos 76 y 99 inciso 3o., en tanto dispone como regla del primero que se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, y del segundo, que el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Sin embargo, el texto constitucional permite la delegación en el Poder Ejecutivo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca; y ordena al jefe de Gabinete de Ministros a refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, a los que sujeta al control de la Comisión Bicameral Permanente.

Asimismo, en cuanto a los reglamentos de necesidad y urgencia, solamente habilita al Presidente para su dictado, cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos. Establece que serán decididos en acuerdo general de ministros, quienes deberán refrendarlos conjuntamente con el jefe de Gabinete. Este último, a su vez debe someter personalmente y dentro de los 10 días la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de

cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de 10 días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las cámaras. Excede la temática de esta ponencia, la descripción de los alcances que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha hecho de las normas constitucionales transcritas (Fallos: 318:1154, "Video Club Dreams"; 320:2851, "Rodríguez"; 321:3123, "Della Blanca"; 322:1726, "Verrocchi"; 323:1566, "Guida"; 325:2394, "Zofracor"; 326:417, "Provincia de San Luis" y 326:4251, "Selcro"), pero sin duda alguna, sus criterios preconstitucionales se vieron reflejados en varias de las exigencias adoptadas por el constituyente. Adviértase que el Máximo Tribunal ya exigía una política legislativa, y ahora se recoge ese requisito como "las bases de la delegación", asimismo, se postulaba una intervención posterior del Congreso para los reglamentos de necesidad y urgencia y una ley delegante para los delegados, y ambas consignas están ahora previstas en la norma suprema.

Como se adelantara, el constituyente estableció que una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regularía el trámite y los alcances de la intervención del Congreso. Esa norma tan esperada, se sancionó el 27 de julio de 2006. Afortunadamente, la ausencia de reglamentación no impidió que el Congreso ejerciera, cuando se lo propuso, su misión de control.<sup>2</sup> Para ello, la práctica parlamentaria consistió en el giro de las comunicaciones de decretos de necesidad y urgencia a las comisiones de asuntos constitucionales de las cámaras. Se entendió que por la naturaleza de la competencia a ellas acordada por los reglamentos parlamentarios, eran las más idóneas para realizar el estudio y el control constitucionalmente asignado al Congreso. Con posterioridad, esa costumbre se fue morigerando por el reclamo de las comisiones que tenían competencia temática específica en las materias reguladas por los decretos del Poder Ejecutivo, llegándose a un estado de ausencia de reglas claras sobre el punto.

<sup>2</sup>V.gr. ratificaciones expresas de decreto de necesidad y urgencia, en las leyes 24.624, 23.757, 23.662 y 25.237, entre muchas otras).

Tras la aprobación de la reforma constitucional, desde ámbitos jurídicos y sectores de la oposición se clamó por la sanción de la ley especial y la creación de la comisión parlamentaria de control. En lo referente a este último punto, oportunamente sostuvimos que la llamada Comisión Bicameral Permanente, ya estaba creada por la Constitución nacional en sus artículos 99 inciso 3o. y 100 incisos 12 y 13, siendo la única comisión parlamentaria que posee dicho rango (Rennella, 2003, p. 655; Loira y Luera, 2004). Por ello, consideramos que era un error pensar que se debía esperar el acuerdo y sanción de la ley especial para su constitución, ya que en forma reglamentaria las cámaras podrían haber dispuesto su integración, en tanto se respetara el requisito de la proporción de la representación política de cada una de ellas exigido en la Carta Magna. Por supuesto que habría seguido pendiente la regulación del alcance de sus atribuciones pero, al menos, se podría haber construido una doctrina uniforme con relación a la modalidad y alcance de sus funciones, y evitado la creación de comisiones *ad-hoc* como sucedió respecto del control de facultades delegadas.<sup>3</sup> Este fue el criterio adoptado por los legisladores y así fue manifestado en el debate parlamentario de la norma examinada.<sup>4</sup>

La demora en la sanción de la ley reglamentaria, no obedeció a una total inactividad de las cámaras del Congreso, habida cuenta que éstas se dedicaron al estudio del tema desde la sanción de la reforma constitucional. La mayoría especial exigida por la Carta Magna para la aprobación de la ley reglamentaria, y las dificultades para la búsqueda de consenso respecto de determinados asuntos, como por ejemplo el efecto del silencio de las cámaras, determinaron que una sanción del Senado del 6 de diciembre de 1995 caducara sin tratamiento en la Cámara de Diputados (Orden del día 515/95 recaída en el expediente S. 1193/94, con disidencias); que en otras tres oportunidades el Pleno del Senado estando en condiciones de debatir despachos de comisión sobre el tema, dejara que éstos

<sup>3</sup>Arts. 8o. y 5o. de las leyes 24.631 y 25.414, respectivamente.

<sup>4</sup>Versión taquigráfica provisional de la 13a. sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, correspondiente a los días 6 y 7 de julio de 2006.

perdieran estado parlamentario (Orden del día núm. 148/99, Orden del día núm. 1152/01 y Orden del día núm. 20/02); y que en diciembre de 2001 caducara en Diputados otro despacho de comisión pendiente de tratamiento (Orden del día de la Cámara de Diputados núm. 1949/01). Finalmente, se sancionó la ley 26.122, cuyas disposiciones serán objeto del presente análisis.

## CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL PARLAMENTARIO PREVIO A LA SANCIÓN DE LA LEY 26.122

Tal como se expresara con anterioridad, el ejercicio de facultades legislativas por el Poder Ejecutivo preexistió a la reforma constitucional del año 1994, por ello, corresponde examinar cuál fue el efecto que los cambios introducidos, produjeron en nuestro ordenamiento jurídico. Lo cierto es que mientras el Congreso debatía sobre la ley reglamentaria en cuestión y acudía a comisiones alternativas para cumplir –en algún caso– su función de control, los presidentes continuaron haciendo uso de las facultades legislativas que antes se atribuyeran en virtud de los arts. 86 inciso 1o., 86 inciso 2o. y 67 inciso 28, y que ahora –con más detalle– regulan los artículos 76 y 99 inciso 3o., de la Norma Fundamental.

¿Qué había cambiado entonces?, ¿había acaso atenuación del presidencialismo? La respuesta podría ser afirmativa en la medida en que la Constitución vigente fija presupuestos formales y materiales para habilitar el ejercicio de este tipo de facultades, y ello le permite al Poder Judicial y al mismo Congreso, confrontar los actos presidenciales con la normativa a fin de evaluar su constitucionalidad y validez. Por otra parte, debe advertirse que una postura restrictiva, adquirió vuelo en alguna autorizada doctrina (Pérez Hualde, 1997: 1088; y Bidart Campos, 1997a: 256; 1997b: 392 y 1998: 288), y llegó a tener acogida en votos de jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al sostenerse que la falta de dictado de la ley, sumada a la ausencia de la integración de la Comisión Bicameral Permanente, tenía como consecuencia directa impedir al Poder Eje-



cutivo el dictado de los decretos en estudio (conf. votos del Juez de la Corte Suprema de Justicia, D. Enrique Santiago Petracchi en los casos "Verrocchi" (Fallos: 322:1726, considerando 13); "Guida" (Fallos: 323: 1566, considerando 7o.) y "Risolia de Ocampo" (Fallos: 323:1934)). García Lema (2001: 2) se manifiesta con una tesis opuesta porque considera que el Congreso no podría bloquear indefinidamente al Ejecutivo el uso de un instrumento, válido en las condiciones impuestas por la Constitución, por la vía de no crear la Comisión Bicameral Permanente. Asimismo, señala que con mayor razón, aquella posición doctrinaria sería todavía menos aceptable para el control de los decretos delegados, en los que ha mediado un previo conocimiento del Congreso y una intencionalidad de delegar en el Ejecutivo algunas de sus facultades.

Examinemos pues, en qué consistió el control parlamentario con relación a las disposiciones de carácter legislativo dictadas por el Poder Ejecutivo entre los años 1994 y 2006:

a) *En materia de decretos de necesidad y urgencia*: El Poder Judicial de la nación no desconoció la competencia constitucional al Poder Ejecutivo, sino que se limitó a controlar el cumplimiento de los procedimientos formales y requisitos sustanciales habilitantes del dictado de estas medidas extraordinarias, aplicando la doctrina pretoriana de la emergencia y ponderando si mediaban circunstancias excepcionales que hicieran imposible el trámite de formación y sanción de las leyes. Por su parte, el Congreso permaneció en la mayoría de los casos, inactivo. De ello dan cuenta Ferreria Rubio y Goretti (2000) cuyos trabajos estadísticos demostraron que antes de la reforma constitucional el parlamento guardó silencio respecto del 88 por ciento de los decretos de necesidad y urgencia dictados, en tanto que con posterioridad al año 1994, se pronunció en un 8 por ciento de casos, omitiendo expresarse con relación al 92 por ciento de las normas sometidas a su estudio.

b) *En materia de decretos delegados*: El panorama es un poco más complejo porque la práctica parlamentaria ha sido la creación de comisiones *ad-hoc* para efectuar el seguimiento del ejercicio de los poderes delegados.

Cuatro fueron los casos de delegaciones legislativas en los que se previó el control congresual específico ante la falta de constitución de la Comisión Bicameral Permanente creada por la Constitución nacional.

El primero, se encuentra en la ley 24.629, sancionada el 22 de febrero de 1996, cuyo artículo 13 reprodujo la fórmula constitucional, estableciendo que los decretos dictados en ejercicio de las facultades delegadas por el Congreso, estarían sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100, inciso 12 de la Constitución nacional. Es probable que los legisladores, hayan considerado que la integración de la referida Comisión se produciría a la brevedad porque el Senado había aprobado y girado a la Cámara de Diputados una sanción sobre la ley reglamentaria en diciembre de 1995. Sin embargo, en su artículo 14, la norma encomienda a la Comisión Mixta de Reforma del Estado y de Seguimiento de las privatizaciones el control de las facultades legislativas delegadas. En síntesis, se entendió que aquélla era el órgano permanente más idóneo para analizar el dictado de reglamentos delegados en el marco de la segunda reforma del Estado.

En segundo lugar, al sancionarse la ley 24.631 por la que se delegaron en el Poder Ejecutivo facultades en materia tributaria, se dispuso que hasta tanto se creara la Comisión Bicameral Permanente, la función de control asignada a ella por la Constitución, sería ejercida por las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de asuntos constitucionales de ambas cámaras. Una vez más se acudió al auxilio de órganos permanentes y a la mera reproducción de los términos del artículo 100 inciso 12 sin que se especificara la forma y los efectos del control de las comisiones, ni la obligación de pronunciamiento por el Pleno de las cámaras.

En Italia, Patrono (1981: 520) recuerda que en algunas oportunidades, debido a su falta de información y elementos de juicio adecuados, las leyes delegantes prescindieron de la creación de comisiones de control *ad-hoc* y previeron la obligación del gobierno de escuchar a las comisiones permanentes de las cámaras, competen-

tes según la materia.<sup>5</sup> Comparte este criterio Loñ (1989: 768) quien oportunamente advirtió que los órganos más indicados para controlar el ejercicio de la delegación legislativa eran las comisiones permanentes de las cámaras que hayan tenido intervención básica en la elaboración de la norma delegante.

En tercer lugar, en la ley 25.414, se estableció que hasta que se pusiera en funcionamiento la comisión del artículo 100 inciso 12, el control y seguimiento de lo que hiciere el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades delegadas sería hecho por una Comisión Bicameral integrada por seis senadores y seis diputados, elegidos por las cámaras respetando la pluralidad de la representación política de cada una de ellas. Esta Comisión dictaminó siempre proponiendo o aconsejando a las cámaras sobre la aprobación o el rechazo de las medidas sometidas a su consideración.

Sobre su labor cabe comentar que de los 28 decretos sobre los que dictaminó aconsejó el rechazo de tres de ellos y observó parcialmente uno. El Senado sólo aprobó tres de sus dictámenes, todos convalidatorios de las medidas revisadas.

Finalmente, la ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, que puso fin al régimen de convertibilidad y en cuyas delegaciones se fundó la denominada "pesificación" de las obligaciones en moneda extranjera, sigue un esquema similar al de su antecesora, disponiendo la creación de una comisión bicameral con idéntica composición, la cual, pese a que la sanción de la norma era de fecha 6 de enero de 2002, sólo fue integrada en el mes de agosto de ese año.<sup>6</sup> Sobre este órgano cabe destacar que ejerce funciones aún en la actualidad, habida cuenta que el Congreso ha efectuado sucesivas prórrogas de las delegaciones legislativas contenidas en la citada ley, dejando subsistente su atribución de control sobre las renegociaciones de contratos de obras y servicios públicos suscriptos por el Estado nacional con anterioridad al año 2002.<sup>7</sup> En lo que respecta al ejercicio del control encomendado, se observa que

<sup>5</sup>V.gr. Ley del 11 de julio de 1978, n. 382 y la Ley del 21 de febrero de 1980, n. 28.

<sup>6</sup>Decreto de la Presidencia del cuerpo, DP. 069/02.

<sup>7</sup>Art. 27 de la ley 26.122.

de los expedientes sometidos a su estudio (148), la Comisión se expidió en un 67 por ciento de los casos y sólo en un 2.7 por ciento se obtuvo un pronunciamiento de ambas cámaras del Congreso. En un 29 por ciento de los asuntos, el dictamen sólo obtuvo aprobación del Senado y en un 44 por ciento de los casos estudiados por la Comisión, se presentaron dictámenes de minoría o disidencias.

## CONCEPCIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA LEY 26.122 PROMULGADA EL 27 DE JULIO DE 2006

Nos parece interesante poner de resalto algunos aspectos de los tratados por la ley reglamentaria de las funciones de la Comisión Bicameral Permanente.

### Alcance del control

En primer lugar, se advierte que el legislador ha limitado el alcance del control parlamentario a la evaluación sobre la validez o invalidez del decreto en cuestión, dejando claramente excluida toda consideración sobre la oportunidad o conveniencia de su dictado.<sup>8</sup> Este criterio se corresponde con el expresado en una importante cantidad de los proyectos parlamentarios, que sostenían que el dictamen de la Comisión Bicameral sólo podrá pronunciarse sobre la validez o invalidez, es decir, si se ha dictado de acuerdo con las disposiciones constitucionales. En esa línea también se inscribía el despacho del Senado de marzo del año 2002 (OD. núm. 20/02) y el que caducara el 10 de diciembre del año 2001 en la Cámara de Diputados (OD. núm. 1949/01). En sentido opuesto, se ha planteado la posibilidad de que el legislador opte por el rechazo del decreto por motivos ajenos a la validez de su dictado, pero vinculados a la oportunidad, mérito o conveniencia de la medida. Así lo propuso en su proyecto el diputado Antonio Berhongaray (Expte. 4569-D-94) y lo sostuvo el diputado Emilio Martínez Garbino en el debate parlamentario de la ley

<sup>8</sup>Arts. 10 y 13 de la ley 26.122.

26.122 (versión taquigráfica de la sesión de la Cámara de Diputados de la nación argentina del 20/07/06). Desde una tesis intermedia se propone la distinción –a estos efectos–, entre los decretos de necesidad y urgencia y los delegados, sosteniendo Santiago y Veramendi (2006: 23 y 24) la procedencia del control de la oportunidad el mérito y la conveniencia sólo respecto de los primeros.

Al efectuar el examen de las distintas iniciativas parlamentarias en las que se promovió la derogación de decretos de necesidad y urgencia, se observa una tendencia de los legisladores a cuestionar los decretos por divergencias en cuanto a las medidas tomadas, a su oportunidad, mérito y conveniencia, más que a realizar un control sobre la existencia de los requisitos constitucionales para su validez.

Coincidimos con el criterio adoptado por la ley 26.122, nos parece que la Comisión Bicameral debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a las normas constitucionales tanto en los requisitos formales para su dictado, como en lo referente a los límites sustanciales. De este modo, la aprobación de su dictamen pondrá fin a la obligación de control en un plazo razonable. Lo expuesto no impedirá que el Congreso, titular de la potestad legislativa que se ha atribuido el Ejecutivo, pueda en cualquier momento modificar esa disposición, invocando fundamentos de naturaleza política que respondan a una valoración distinta sobre la oportunidad, carácter o conveniencia de la medida tomada. Desde esta tesitura, si la Comisión observa que el decreto fue válidamente dictado y se resolviese con ese criterio, por más que una ley posterior lo derogara, sus efectos serían para el futuro, porque el decreto durante su vigencia tendría plena validez y los derechos adquiridos a su amparo deberían ser respetados.

Por lo demás, se advierte que la Comisión Bicameral no tiene por qué ser el órgano de asesoramiento idóneo para determinar la conveniencia política o la oportunidad de una medida. En tal sentido, pareciera que las comisiones competentes en función de la materia deberían ser las consultadas sobre cada problemática en particular (Patrono, 1981: 520). Esta consideración, es extensiva también con respecto a la ponderación de la emergencia. En suma, es razonable que la ley reglamentaria haya facultado a la Comisión Bicameral a

recabar opiniones de sus pares permanentes con competencia específica respecto del contenido de las disposiciones en examen, aun cuando esta medida tuviera más sentido si mediara un control de oportunidad, mérito y conveniencia de aquéllas.

### Oportunidad del control y vigencia de los decretos

La ley 26.122 ha dejado claramente establecido que la Comisión Bicameral Permanente realiza controles *a posteriori* del ejercicio de las facultades legislativas por parte del Presidente. La oportunidad del control no debe llevar a confusiones sobre la naturaleza de los actos examinados. Entendemos que el Presidente de la nación tiene atribuida competencia para dictar decretos de necesidad y urgencia, los cuales tendrán plena autonomía, sin requerir para su operatividad y eficacia, de pronunciamiento alguno del Congreso. Hay quienes han interpretado que se trata de una suerte de acto complejo que requiere para completarse, el pronunciamiento del cuerpo legislativo (Cayuso, 2006: 4 y ss.). Al respecto, entendemos que si se tratara de un acto complejo, como sucede con la sanción de las leyes, en las que el Poder Ejecutivo debe concluir con el procedimiento de dictado de la ley promulgándola, el decreto no tendría vigencia ni produciría efectos, hasta tanto no se pronunciara el Congreso. Se trataría de una especie de control previo. Entendemos que se está ante un acto de control posterior. Por ser ello así, se les asigna a los decretos de necesidad y urgencia plena validez desde su dictado (Art. 17 de la ley 26.122). Ello no obstante, una vez realizado el control del Congreso, nada obstaría a que el legislador optara por atribuir efectos retroactivos a la anulación del decreto (García Lema, 1994: 204; Gauna, 1996: 165; Canda, 1998: 765; Barra, 1998: 1362). Por lo demás, de sostener la tesis contraria, condicionando la vigencia del decreto al acto del Poder Legislativo, se llegaría al contrasentido de impedir que la medida de urgencia sea útil para paliar las circunstancias y necesidades que la motivaron (Balbín, 2004: 122).

## Efectos del rechazo del Congreso

La norma en examen establece como criterio uniforme para los dos tipos de reglamentos examinados, que el rechazo de un decreto por ambas cámaras del Congreso implica su derogación, pero quedarán a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.<sup>9</sup> Al respecto, se destaca que la postura de la mayoría parlamentaria en años anteriores, difería de la ley vigente, porque precisaba un supuesto en el que el rechazo tendría efecto retroactivo sin reconocimiento de derechos adquiridos al amparo de un decreto inválido: el caso de rechazo por violación de la enumeración de materias expresamente prohibidas.<sup>10</sup> Comprendemos la decisión política tomada por los legisladores, pero entendemos que habría sido conveniente efectuar alguna distinción entre un acto nulo de nulidad absoluta y manifiesta, respecto del cual nadie pudiese alegar derechos adquiridos de buena fe (p.ej. Decreto de necesidad y urgencia dictado sobre una de las materias prohibidas, o un decreto delegado emitido claramente fuera del plazo acordado para el ejercicio de la delegación, por la ley delegante), de aquél en el que no pudiese sostenerse el conocimiento del vicio por el interesado. Por otra parte, hay circunstancias en que el mantenimiento a ultranza del criterio de la nueva ley, puede resultar irritativo al sentido de justicia. Tal sería el caso de un contrato administrativo o la privatización de una empresa pública acordados por decretos que luego se declararan manifiestamente nulos. ¿Podría sostenerse en tales supuestos, que no puede haber derogación de la norma ilegítima con efecto retroactivo?, ¿en un estado de derecho sometido al principio de juridicidad, podría tolerarse esta inequidad?, ¿se corresponde con el deber de proveer al bienestar general, el mantener derechos adquiridos en condiciones como las descriptas? (Barra, 1999: 1034; Balbín, 2004: 365).

<sup>9</sup>Art. 24 de la ley 26.122.

<sup>10</sup>Órdenes del día núm. 20/02 y 1949/01 de la Cámara de Senadores y de Diputados respectivamente.

Por lo demás, se observa que el Congreso tendrá una limitación en su capacidad de control, producto del menor alcance de éste. Así, la Corte Suprema ha dicho que las ratificaciones legislativas carecen de efectos retroactivos como para poder subsanar los vicios originales que hicieron inválido desde su dictado un decreto de necesidad y urgencia (Fallos: 321:366 y 325:2394). Resta observar cómo se articulará la jurisprudencia vigente del Máximo Tribunal con la previsión de la ley 26.122, en cuanto garantiza la vigencia y producción de efectos de un decreto de necesidad y urgencia o delegado, aun cuando fueran expresamente no aprobados por el Congreso en ejercicio de su función de control. De acuerdo con el sistema de la ley en estudio, el Congreso no podrá invalidar con efecto retroactivo un decreto con una insanable inconstitucionalidad original, sin embargo, esa atribución sí la mantiene el Poder Judicial mediante el control de constitucionalidad difuso.

### Forma del pronunciamiento

Este es otro aspecto que ha generado algunas posturas encontradas que podrían sintetizarse de la siguiente manera:

- a) algunos autores (Cayuso, 2006) y proyectos parlamentarios,<sup>14</sup> remiten al procedimiento de formación y sanción de las leyes;
- b) otros, han esgrimido que el pronunciamiento expreso de las cámaras podría hacerse mediante resoluciones,<sup>12</sup> y
- c) una postura intermedia, basada en la crítica anterior, discrimina según el contenido del pronunciamiento de las cámaras. Así, desde esta última perspectiva, si se trata de la aprobación del decreto, se consiente el pronunciamiento mediante resoluciones, en tanto que si se tratare de promover el rechazo, se entiende que éste debería lograrse mediante ley formal.<sup>13</sup>

<sup>14</sup>Proyecto "Maqueda", Expte. 5222-D-95.

<sup>12</sup>Orden del día del Senado núm. 20/02, disidencia parcial del senador Jorge R. Yoma, y dictamen en minoría de los senadores Eduardo Moro, Carlos A. Prades, Raúl R. Alfonsín y Raúl Eduardo Baglini.

<sup>13</sup>Orden del día del Senado núm. 20/02, disidencia parcial del senador Marcelo Guinle.



Celebramos que la flamante ley reglamentaria haya adoptado la segunda tesis, ya que –a nuestro criterio– se compadece en forma más armónica con la necesidad de un pronunciamiento simultáneo de ambas cámaras, como lo prevé la norma constitucional (Art. 99 inciso 3o.) y permite sostener la posibilidad del inmediato tratamiento del Congreso. Además, las resoluciones de las cámaras quedarán exentas del riesgo de un veto presidencial (Rennella, 2003: 660).

### **Equiparación del procedimiento de control congresual de las dos especies de decretos:**

Los artículos 76 y 100 inciso 12 al regular el procedimiento de emisión y control de los decretos dictados en ejercicio de facultades delegadas, evidencian a primera vista el diferente tratamiento que les dio el Constituyente a estas medidas. Tal como lo ha señalado la doctrina (Urrutigoity, 1995: 392 y ss.; Canosa, 2000: 178, entre muchos otros), se advierte que no se requiere el acuerdo general de ministros sino que basta con el refrendo del jefe de Gabinete, y éste no tiene la obligación de someter “personalmente” el decreto ante la Comisión Bicameral. Esta falta de previsión nos llevó a aconsejar que a los fines de garantizar la eficacia y celeridad en el control parlamentario, la ley por dictarse contemplara la obligación del Poder Ejecutivo o del jefe de Gabinete de remitir a la brevedad los decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente (Rennella, 2003: 664; Midon, 1995: 869). Serrano (1999: 1298), sugirió que el funcionamiento de la Comisión Bicameral para el control de los reglamentos delegados debería ser similar que el previsto en el artículo 99 inciso 3o. de la Constitución nacional. Los proyectos parlamentarios dieron cuenta de la difusión de este criterio. En consecuencia, el proyecto “Storani y otros”,<sup>14</sup> estableció el deber del jefe de Gabinete de informar los decretos delegados ante la Comisión, y los proyectos “Yoma”<sup>15</sup> remitieron al procedimiento regulado

<sup>14</sup>Expte. No. 3867-D-95.

<sup>15</sup>Exptes. 1732/98 y 450/01.

para los decretos de necesidad y urgencia, exigiendo la presentación de los decretos delegados a la Comisión por parte del jefe de Gabinete.

Las propuestas examinadas no se apartaban de la práctica vigente en ese entonces, ya que desde la megadelegación de facultades efectuada por la ley de reforma del Estado en el año 1989 (ley 23.696, artículo 14), todas las leyes delegantes contemplaron mecanismos de información a las cámaras o las comisiones de seguimiento creadas *ad-hoc* (ley 24.629 –año 1996–, artículo 13; ley 25.414 –año 2001–, artículo 4o. y ley 25.561 –año 2002–, artículo 21).

La ley 26.122 impuso al Poder Ejecutivo la obligación de someter los decretos delegados a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, dentro de los 10 días de su dictado (Art. 12). Esta previsión permite centralizar la responsabilidad del suministro de información, y zanjar los obstáculos que se generarían ante eventuales delegaciones en órganos descentralizados (p.ej. entes reguladores de servicios públicos, Banco Central de la República, entre otros). Sin perjuicio de ello, se observa que en el resto de la ley, sólo se hace referencia al incumplimiento de la obligación de informar por parte del jefe de Gabinete de Ministros, y únicamente respecto de su omisión, se regulan la abocación de oficio por la Comisión y el conteo del plazo para su dictamen.<sup>46</sup> Ante la diferencia de términos empleados, y a fin de sostener una interpretación razonable de la norma, que no lleve a presumir la negligencia o inconstancia del legislador, se tendrá que considerar que la referencia al Poder Ejecutivo ha sido en su acepción genérica, en tanto poder administrador y no, con la visión del órgano unipersonal contemplado en el artículo 87 de la Constitución nacional. De tal modo, queda claro que sea que se trate de subdelegaciones, o de delegaciones de segundo grado, efectuadas directamente en un órgano de la administración distinto del Presidente, el acto por el que se dicten las normas delegadas deberá contar con el refrendo del jefe de Gabinete de Ministros quien tendrá a su cargo ponerlo en conocimiento de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo.

<sup>46</sup>Arts. 18 y 19, ley 26.122.

## Efectos del silencio del Congreso

La jurisprudencia anterior a la reforma constitucional consideró que la ausencia de pronunciamiento del Congreso de la nación frente al dictado de un decreto de necesidad y urgencia, importaba su consentimiento sobre la medida, es decir, se atribuía al silencio del Poder Legislativo un efecto o sentido positivo (Caso "Peralta", Fallos: 313:1513).

La mayoría de los proyectos parlamentarios y un importante sector de la doctrina nacional (Bidart Campos, 1997: 160/1 y 251, entre muchos otros), entendió que se debía atribuir al silencio efecto negativo, abrogatorio, o no convalidante.

Desde este criterio, se sostiene que la regla general que veda el ejercicio de funciones legislativas al Poder Ejecutivo, y la obligación de tratamiento expreso del Congreso, sumadas a la aplicación extensiva de lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución nacional, que prohíbe la sanción ficta de leyes, conducen a que la ausencia de pronunciamiento equivalga a la caducidad o no convalidación del decreto.

La ley 26.122, recoge una postura diversa. En efecto, reproduce el texto constitucional en cuanto exige de las cámaras un tratamiento expreso e inmediato de los decretos de necesidad y urgencia y delegados, pero no castiga la medida del Poder Ejecutivo con la sanción de la derogación, ante el silencio o inactividad del Congreso. Los legisladores representantes de las minorías han objetado esta norma por plasmar un efecto positivo o convalidatorio ante el silencio parlamentario.

Entendemos junto con autorizada doctrina, que esta reglamentación no es inconstitucional (Comadira, 1996: 282). Inclusive, autores que no comparten la solución adoptada por el legislador, reconocen que difícilmente pueda ser declarada inconstitucional por esta causa (Badeni, 2006).

Sobre este asunto se deben efectuar dos evaluaciones. En primer lugar, se tiene que verificar si el artículo 82 de la Constitución nacional es aplicable al supuesto *sub examine*. Al respecto, puede argumentarse que el artículo 82 no puede ser de aplicación directa,

toda vez que está enmarcado en el texto constitucional en el capítulo quinto referido a la formación y sanción de las leyes (Título primero de la Sección primera de la segunda parte de la Norma Fundamental) (Tawil, 1994: 77). A tal punto ésta no es la regla para todo el obrar del Congreso, que en los casos de declaración de estado de sitio y de intervención federal por parte del Poder Ejecutivo en receso del Congreso, su falta de pronunciamiento posterior, no ha importado la derogación de dichas medidas.<sup>17</sup> Cabe añadir que en el último supuesto, se destaca que la terminología constitucional es idéntica a la del artículo 99 inciso 3o., en tanto se refiere a la convocatoria al Congreso para su "tratamiento".

En ese orden de ideas, también podemos destacar que cuando la Constitución ha querido imponerle una consecuencia distinta de la convalidación al silencio del Congreso, lo ha dejado sentado con meridiana claridad. Tal es el caso de la designación de funcionarios o magistrados que requieren acuerdo del Senado "en comisión" durante el receso del Congreso. El artículo 99 inciso 19 le impone a la falta de pronunciamiento una consecuencia abrogatoria: las designaciones "expirarán al fin de la próxima legislatura".

En segundo término, corresponde evaluar si, aun considerando aplicable al caso en estudio, lo dispuesto en el referido artículo 82, la reglamentación establecida en la ley de reciente sanción, es inconstitucional. La objeción centrada en esa norma, resulta insuficiente, ya que si lo que el Constituyente no quiso, es que se considere que medió pronunciamiento del Congreso, cuando éste no se expidió sobre el tema, no podría sostenerse que la voluntad del Poder Legislativo es la desaprobación o derogación del decreto, si sólo ha habido silencio o falta de expresión de las cámaras. Por otra parte, la consigna clara del inciso 3o. del artículo 99, en cuanto exige el "expreso" tratamiento, impide obviar este paso.

Por sanción ficta no puede entenderse sólo el concepto de "aprobación". Recuérdese que se sancionan tanto las leyes que crean nuevas normas como aquellas que derogan disposiciones anteriores. Sancionar es aprobar un texto que puede tener cualquier

<sup>17</sup>Art. 99 incisos 16 y 20 de la Constitución nacional.

contenido. En nuestro supuesto, puede ser favorable o contrario al decreto en estudio. Además, la aplicación extensiva del artículo 82 tampoco sería muy ortodoxa si las cámaras se expiden mediante sendas resoluciones.

Otro argumento en este sentido es que no se advierte por qué se intenta sancionar a un órgano distinto –Poder Ejecutivo–, por la mora o negligencia del Congreso en ejercer el control que le ha sido encomendado. Se supone que aquél a quien se le ha quitado una porción de su competencia, debería ser el primer interesado en reivindicarla para sí o controlar la legalidad del ejercicio que se ha hecho de ella.

No parece razonable que en lugar de preverse mecanismos que induzcan al Congreso a cumplir con el texto constitucional –expreso e inmediato tratamiento–, se premie tal desidia con la caída del decreto que el Presidente puede haber dictado válidamente de acuerdo con facultades propias, como lo es la establecida en el artículo 99 que enumera cuáles son “sus” atribuciones. En esta línea de pensamiento se inscribe la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Rodríguez” (Fallos: 320:2851), en tanto el tribunal consideró que la omisión legislativa en sancionar la ley especial y crear la Comisión Bicameral Permanente, no podía privar *sine die* al titular del Poder Ejecutivo de una facultad conferida por el Constituyente.

La voluntad del legislador, se ve reflejada en la exposición del miembro informante de la ley 26.122 en el Senado –su cámara iniciadora–, quien sostuvo que no se vulneraba el artículo 82 de la Carta Magna, si en la norma se omitía establecer una consecuencia directa al silencio congresual; o si se preveía que el silencio importaba rechazo de los decretos sometidos a control parlamentario o si se imponía al parlamento un plazo para expedirse. En oportunidad del debate parlamentario, se interpretó que el único límite establecido por el artículo 82 citado, era el establecimiento de un sentido ratificatorio al silencio de Congreso.<sup>18</sup>

<sup>18</sup>Versión taquigráfica provisional del Senado de la nación de fecha 6 y 7 de julio de 2006: 198-199.

La distinción efectuada pone de manifiesto la existencia de una tesis intermedia entre los extremos de la asignación al silencio de un efecto derogatorio o ratificatorio. Ello es así, pues se ha dicho que la no convalidación expresa del Congreso, no deberá interpretarse como "ratificación o convalidación" del decreto en examen. Se propone entonces diferenciar entre la vigencia de la norma, y su declaración de validez o aprobación por parte del Poder Legislativo. En caso de que se omita el pronunciamiento inmediato y expreso del Congreso, con relación a una medida de carácter legislativo dictada por el Presidente, el decreto seguirá vigente, pero no se lo entenderá "aprobado" por las cámaras. ¿Cuál será la diferencia de efectos entre una y otra alternativa?

Es claro que el control judicial puede efectuarse desde el momento del dictado del reglamento de necesidad y urgencia o delegado. La ratificación o aprobación legislativa permite sortear para el futuro, vicios originales de toda medida que haya sido dictada sin que se verifiquen los presupuestos que habilitaban al Poder Ejecutivo a hacer uso de esta atribución (*v.gr.* si no se daba la razón de urgencia, o no mediaron circunstancias excepcionales que hicieren imposible seguir el procedimiento normal de formación y sanción de las leyes, conforme al artículo 99 inciso 3o. CN). En este supuesto, la Corte Suprema de Justicia argentina, ha entendido que las medidas adoptadas por el Presidente serían nulas desde la fecha de su dictado, y sólo producirían válidamente efectos a partir de la sanción de la ley que ratificara el decreto del Poder Ejecutivo, por existir desde ese entonces una norma de rango legal que adoptó tal decisión (caso "Guida", Fallos: 323:1566).

Santiago y Veramendi (2006: 33) advierten que el empleo de resoluciones de ambas cámaras como mecanismo para expresar su aprobación o rechazo a los decretos en cuestión, impedirá mantener la jurisprudencia de la Corte que consolidó los efectos reseñados, cuando analizaba los alcances de los pronunciamientos del Congreso a través de leyes ratificatorias.

Podría decirse que ahora, ante el silencio, el decreto adolecerá de cierta precariedad. Como se ha dicho, se tratará de una norma vigente en tanto no sea expresamente rechazada por el Congreso,

porque así lo establece la ley 26.122. Sin embargo, ante la ausencia de pronunciamiento expreso, el alcance del control judicial podrá ser más intenso. Un fallo judicial puede anular una medida de las examinadas en este trabajo si no se dan los requisitos constitucionales para que el Presidente desplace al Congreso en la adopción de decisiones de competencia legislativa. Pero de mediar pronunciamiento expreso de aprobación parlamentaria, la revisión judicial con respecto a determinados requisitos (p. ej. verificación de la existencia de razones de urgencia) sólo podrá anular los efectos desde el dictado del decreto y hasta el pronunciamiento del Congreso. Si la norma continuara siendo inconstitucional en cuanto al fondo de la regulación adoptada, la competencia judicial seguirá vigente en lo que respecta a este punto.

Ahora bien, estos efectos que no eran discutibles cuando las cámaras ratificaban mediante leyes, ¿pueden hacerse extensivos a las resoluciones? Con una respuesta negativa, se ha considerado que a lo sumo, podría decirse que los jueces se verán limitados en su margen de apreciación cuando haya mediado el aval del Congreso al decreto dictado por el Poder Ejecutivo (Santiago y Thury Cornejo, 2002: 472). Desde otro enfoque, se podría sostener que la adopción de la forma "resolución", es una de las modalidades posibles para obtener un pronunciamiento del parlamento sobre la validez de la medida de naturaleza legislativa dictada por el Presidente. No correspondería limitar los efectos de la decisión del Congreso, obligando al legislador a dictar a continuación una ley, en el mismo sentido que el acto que ha sido ratificado por sendas resoluciones de las cámaras. En definitiva, el interrogante es si la mencionada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, es aplicable a resoluciones aprobatorias. El tribunal sostuvo: "Sin embargo, esa norma revela que la intención del Poder Legislativo ha sido la de conferir rango legal [ley 25.237] a los contenidos que fueron plasmados en el decreto 285/99 [ ... ], con indiferencia de la imperfecta técnica legislativa" (Fallos: 325: 2394). Podría sostenerse que aun mediante las resoluciones previstas en la ley 26.122, el Congreso manifiesta de manera indubitable su intención de conferir rango legal a los contenidos plasmados en el decreto sometido a su control. Estaríamos

ante una modalidad diferente para dar validez a una norma de carácter legislativo, pero no podría sostenerse con certeza su inconstitucionalidad. Cabe concluir entonces que pueden observarse algunas diferencias entre la aprobación expresa de un decreto y la omisión de pronunciamiento respecto de aquél.

Por las razones expuestas entendemos que, en principio, el artículo 82 de la Constitución no puede conducir sin más a la tacha de inconstitucionalidad de la ley reglamentaria sancionada, ya que aun cuando se lo considere aplicable, una interpretación coherente de aquél exigiría que tanto para aprobar como para desechar el decreto se debería requerir pronunciamiento expreso del Congreso. Ante el silencio de este último, ante su mora no imputable al Ejecutivo, es razonable que se mantenga la vigencia del decreto de necesidad y urgencia, en las condiciones previstas en el régimen a estudio.

### **Invocación simultánea de las atribuciones de los artículos 76 y 99 inciso 3o. de la Constitución nacional**

La experiencia institucional puso de manifiesto un supuesto no previsto por el Constituyente, ni por el legislador: la posibilidad de que el Poder Ejecutivo dicte decretos en los que se invocan simultáneamente las atribuciones del artículo 99 inciso 3o. y el ejercicio de facultades delegadas del artículo 76. El tema ofrece ciertas complicaciones al órgano de control, sobre todo cuando han mediado delegaciones por presentarse una situación de emergencia pública. En este caso, sería difícil determinar un exceso respecto de las bases de la delegación, puesto que podría argumentarse que en todo asunto que las infringe, el Poder Ejecutivo se ha amparado en la atribución del 99 inciso 3o., frente a lo cual, los ítems del control serían distintos.

En el primer caso que se planteó esta situación, la Comisión de la ley 25.414 sostuvo que se trataba de facultades de diferente naturaleza que debían interpretarse restrictivamente. Así, entendió que determinadas disposiciones de la medida bajo control excedían el concepto de necesidad y urgencia que había acompañado la decla-



ración de emergencia pública. Finalmente, concluyó que correspondían a facultades que excedían el mandato del artículo 99 inciso 3o., para considerarlas incluidas en el control de la Comisión de la ley 25.414 y aconsejar su rechazo por no encuadrarse en cuanto temas, materias y bases a la delegación efectuada.

Con la vigencia de la ley 25.561, se verificaron tres supuestos en los que dictámenes de minoría señalaron que el Poder Ejecutivo había violado lo dispuesto en el artículo 99 inciso 3o.<sup>19</sup> y en otros dos, se habían limitado a manifestar que no analizarían las medidas dictadas con invocación de la facultad para dictar decretos de necesidad y urgencia.<sup>20</sup>

Sin perjuicio de que la puesta en funcionamiento de la Comisión Bicameral Permanente prevista en la Constitución permite centralizar en un solo órgano, el examen de los dos tipos de facultades legislativas del Poder Ejecutivo, se advierte que para precisar y facilitar el control a su cargo, sería conveniente que no se dicten normas con la invocación del ejercicio conjunto de ambas atribuciones.

Un reglamento no puede ser de necesidad y urgencia y delegado al mismo tiempo. Además, los presupuestos sustanciales habilitantes del dictado de uno y otro difieren significativamente. Esta distinción tiene su razón de ser en que los dictados con base en delegaciones legislativas han tenido la intervención previa del Congreso a través de la sanción de la ley delegante.

Por lo demás, debe recordarse que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en contra del empleo de decretos de necesidad y urgencia por el Presidente, con el objeto de remediar una situación de emergencia invocada previamente por el Congreso para efectuar determinadas delegaciones y con el fin de solucionar la misma problemática (Fallos: 326:417).

Lamentablemente la ley en examen, perdió la oportunidad de reglamentar un procedimiento de numeración y denominación autónoma para este tipo de decretos, lo cual habría favorecido un

<sup>19</sup>Exptes. 28-PE-03; 39-PE-02 y 108-PE-02.

<sup>20</sup>Exptes. 107-PE-02 y 181-PE-02.

mejor control y facilitado el seguimiento de sus posteriores modificaciones.

## ESTADO ACTUAL DEL CONTROL PARLAMENTARIO. CONSIDERACIONES FINALES

El control parlamentario ha tenido una significativa evolución desde la instauración del Parlamento inglés como un claro contenedor, confrontador y controlador del omnímodo poder real, hasta nuestros días en los que la estructura parlamentaria por bloques y el sistema de partidos políticos, ha desvirtuado, salvo insólitas excepciones, el alcance del control del Parlamento o Poder Legislativo respecto del Poder Ejecutivo y de sus actos. En efecto, la historia ha puesto en evidencia que en los sistemas democráticos media identidad entre el partido político gobernante y los bloques mayoritarios del parlamento, hallándose sumamente limitada la voluntad de control de los últimos con relación al primero, habida cuenta que responden a los mismos líderes políticos, cuando no es el líder partidario, el propio Presidente. En tal sentido, De vergottini (2006: 295) ha descrito la producción de un nuevo dualismo funcional, que contempla como polos de la relación de control, por un lado, a los partidos de la minoría que se expresan en la oposición parlamentaria, y por otro, al partido de la mayoría, o una coalición mayoritaria, que se manifiestan en la mayoría parlamentaria y en el gobierno.

Esta situación ha llevado a considerar el principio de separación de poderes desde una perspectiva diferente de la tradicional habida cuenta que las garantías preservadas originariamente por el control del Legislativo sobre el Ejecutivo, han pasado a protegerse mediante el control ejercido por las minorías de la oposición sobre la mayoría parlamentaria y por el Poder Judicial. El Congreso ha perdido así, el papel de principal controlador de la actividad del gobierno, como consecuencia de que las lealtades partidarias y de bloques enervan las funciones de frenos y contrapesos recíprocos que deben tener los órganos Legislativo y Ejecutivo (De Vergottini, 2006: 295); y han mermado los efectos jurídicos del control parla-

mentario sobre la acción objeto de control (Gutiérrez-Gutiérrez, 1995: 67).

Oportunamente adoptamos la definición de control parlamentario elaborada por Mora-Donatto, quien entiende que éste debe ser concebido como un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata. Desde esta noción de control parlamentario se ha destacado también la existencia de una responsabilidad política difusa que conduce a un debilitamiento del gobierno generada por la libertad de crítica de la oposición parlamentaria. Lo interesante del criterio transcripto, es que permite sostener el control parlamentario en regímenes presidencialistas ya que –en palabras de la autora citada– el simple hecho de desplegar el control, tiene por efecto “evidenciar que el ejercicio del poder político está siendo fiscalizado y controlado” (Mora-Donatto, 2006: 185 y 186).

La realidad de los sistemas democráticos con la actual incidencia de los partidos políticos y sus expresiones en el Congreso –los bloques parlamentarios– ha puesto de manifiesto la falta de interés de las mayorías legislativas en controlar al Poder Ejecutivo, control que ha quedado en cabeza de las minorías opositoras. En Argentina el control parlamentario sobre el producto del ejercicio de facultades legislativas por parte del Presidente, no es ajeno a los efectos de la dinámica descripta.

La coalición mayorías parlamentarias-gobierno, ha tenido incidencia directa en la demora de la ley reglamentaria de las funciones de la Comisión Bicameral Permanente de control (Schinelli, 2006, nota 6) y así se puso de manifiesto en el debate parlamentario de la ley 26.122.<sup>24</sup> La mayoría calificada exigida por la Constitución para su aprobación, no sirve para justificar los escasos dictámenes que se produjeron con relación al uso hecho por el Presidente de las facultades legislativas. En suma, la modalidad de control ejercida

<sup>24</sup>Versión taquigráfica provisional del senado de la nación, sesión del 6 y 7 de julio de 2006.

desde el año 1994 hasta la sanción de la ley en examen, dejó al descubierto un escaso interés del Parlamento argentino en ejercer efectivamente y con rigor, el control que le ha sido encomendado en la Constitución nacional. A similar conclusión llegan Salvadores de Arzuaga (1997: 984) y Cullen (2001: 15).

Ahora que ya contamos con la ley 26.122, la pregunta que resta formularse tiene que ver con el futuro. Un dato poco alentador es que pese a su promulgación el 27 de julio de 2006, la Comisión Bicameral se puso en funcionamiento tres meses después.

En lo que respecta a la forma en que el legislador ha resuelto el tema del silencio del Congreso, con la sola exigencia de que éste trate el dictamen de la Comisión de modo expreso e inmediato, asegurando la vigencia del decreto hasta que medie un rechazo expreso de ambas cámaras, se ha manifestado que la nueva ley no habrá variado en nada la situación existente.

Entendemos que no parece fácil obligar el expreso tratamiento, sin embargo es posible que la norma vigente abra la posibilidad de tres vías de acción:

1. en primer lugar, puede ocurrir lo perfilado por Badeni, y que la sugestiva sumisión manifestada por las mayorías de las cámaras del Congreso a la voluntad presidencial, determine la inmediata convalidación expresa de sus actos legislativos (Badeni, 2006). Como se ha visto, ese fue el comportamiento de la mayoría en la Comisión Bicameral de seguimiento y control de la ley 25.561. Por lo demás, a febrero de 2007, la flamante Comisión Bicameral de Trámite Legislativo (ley 26.122), se ha pronunciado sobre 67 medidas, y en todos los casos propuso la declaración de validez de los decretos examinados. Sin perjuicio de ello, cabe destacar que en la totalidad de los supuestos, legisladores de la oposición presentaron dictámenes en minoría, por entender que no estaban configurados los presupuestos constitucionales que habilitaban al Presidente a dictar dichos actos;
2. en segundo lugar, puede suceder que pese a la inacción de la Comisión Bicameral Permanente o de las cámaras del Congreso, las minorías parlamentarias presenten sus respectivos dictámenes y propongan su tratamiento sobre tablas por el Pleno de las cámaras. Lograrán así, di-

fundir ante la opinión pública sus posturas, como resguardo para que la sociedad cuente con elementos para juzgar la conducta de los gobernantes y exigirles que rindan cuentas, al menos mediante la aplicación de su fuerza electoral (Aragón Reyes, 1995: 166), y generar fundamentos para ser utilizados en ocasión del control judicial; por último

3. no descartamos que la referencia expresa en la ley, a la obligación de las Cámaras de dar "inmediato y expreso tratamiento" a los decretos producto del ejercicio de facultades legislativas, legitime a los ciudadanos con derechos afectados por la vigencia de esos actos, para obtener judicialmente que se obligue a las cámaras a considerarlos. Desde este punto de vista, la sanción de la ley 26.122 importará un avance sobre el *statu quo ante*.

En el derecho parlamentario argentino están dadas las condiciones para que la oposición pueda realizar lo que se ha dado en llamar el control "en el parlamento", constituido por las actuaciones de sus legisladores, o de sus bloques parlamentarios, que tienen capacidad de fiscalización al expresar su voluntad, haciendo llegar sus observaciones a la opinión pública a través de la publicidad y debate que acompañan las actividades de las cámaras. De este modo, la minoría también contribuye a controlar al gobierno, a través de todas las actividades parlamentarias, debilitándolo o haciéndolo rectificar sus acciones, incidiendo así, en el control social y en el político electoral (Aragón Reyes, 1995: 174). Al evaluarse el desempeño de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo de acuerdo con los términos de la ley 26.122, se podrá verificar si la reglamentación que analizamos ha favorecido el cumplimiento del fin buscado por el Constituyente cuando incorporó los decretos de necesidad y urgencia y los delegados al texto constitucional: "atenuar el presidencialismo".

Lo expuesto hasta aquí, no invalida la competencia del Poder Judicial en su misión de garante de la vigencia de la Constitución nacional, habida cuenta que en nuestro sistema, a través del control de constitucionalidad difuso, todos sus integrantes pueden colaborar en la tarea de evitar los excesos que se puedan derivar de un uso indebido de las facultades legislativas examinadas, y preservar así,

la vigencia –aun con sus actuales modulaciones– del sistema republicano.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, Manuel (1995), *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina.
- BADENI, Gregorio (2006), "Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente", *La Ley*, suplemento del 21 de julio, Buenos Aires.
- BALBÍN, Carlos (2004), *Reglamentos delegados y de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Editorial La Ley.
- BARRA, Rodolfo Carlos (1998), "Decretos de necesidad y urgencia. El caso «Rodríguez»", *La Ley* 1998-B:1362, Buenos Aires.
- , "Reglamentos administrativos", *La Ley* 1999-F:1034, Buenos Aires.
- BIDART Campos, Germán (1997a), *Manual de la Constitución reformada*, t. III, Buenos Aires, Ediar.
- (1997b), "Actualmente, los decretos de necesidad y urgencia están constitucionalmente prohibidos", *El Derecho* 162:392, Buenos Aires, Universitas.
- (1998), "Los decretos de necesidad y urgencia y el control constitucional", *La Ley* 1998:288, Buenos Aires.
- CANDA, Fabián O. (1998), "«Aeropuertos»: Un fallo con turbulencias (Intervención de superintendencia, legitimación procesal control de los decretos de necesidad y urgencia en una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación)", *El Derecho* 177:765, Buenos Aires, Universitas.
- CANOSA, Armando (2000), "La delegación legislativa en la nueva Constitución", en *Estudios sobre la Reforma Constitucional*, vol. 1, Buenos Aires, Depalma.
- CAYUSO, Susana, *Suplemento La Ley* del 24-07-2006, Columna de opinión, Buenos Aires.
- COMADIRA, Julio R. (1996), "Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional", en *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.

- CULLEN, Iván José María (2004), "Delegación legislativa: sentido y alcance del artículo 76 de la C.N.", *Revista del Departamento de Derecho*, Centro de Estudios Políticos Estratégicos Americanos, vol. 2.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe (2005), *Derecho constitucional comparado*, Buenos Aires, Editorial Universidad.
- FERREIRA RUBIO, Delia y Mateo Goretti (2000), Executive-Legislative relationship in Argentina from Menem's decretazo to a new style? Center for Studies in Applied Public Policies, en Ferreyra, Raúl Gustavo, Crisis de las potestades del Congreso. A propósito de algunas patologías del sistema de gobierno presidencialista argentino. Obtenido el 19 de enero de 2006, de <http://www.biblijuridica.org/libros/1/346/14.pdf>
- GARCÍA LEMA, Alberto (1994), "Las reformas del sistema institucional. El núcleo de coincidencias básicas", capítulo IX, en La reforma de la Constitución explicada por los miembros de la Comisión de Redacción, Rosario, Rubinzal Culzoni.
- , Un nuevo caso de delegación legislativa. La ley 25.414, *El Derecho - Serie de Derecho Constitucional* de fecha 18 de mayo de 2004, p. 2, Buenos Aires, Universitas.
- GAUNA, Juan Octavio, "Delegación legislativa y decretos de necesidad y urgencia", en *La Constitución argentina de nuestro tiempo*, Buenos Aires, Fundación Centro de Estudios Políticos Administrativos y Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, p. 165.
- GUTIÉRREZ Y GUTIÉRREZ, Ignacio (1995), *Los controles de la legislación delegada*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- LOCKE, John (2006), *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Madrid: Tecnos.
- LOIRA, Valeria y Claudia Luera (2004), "Comentario a la ley 25.918. La tercera, ¿será la vencida?", *Jurisprudencia Argentina*, 2004-IV fascículo 2, suplemento del 13 de octubre, Buenos Aires.
- LOÑ, Félix (1989), "La delegación legislativa y el control de gestión y seguimiento por la legislatura", *Jurisprudencia Argentina* 1989-IV: 768, Buenos Aires.
- LUERA, Claudia y Valeria Loira (2004), "Comentario a la ley 25.918. La tercera, ¿será la vencida?" *Jurisprudencia Argentina*, 2004-

- IV fascículo 2, suplemento del 13 de octubre de 2004. Buenos Aires.
- MIDÓN, Mario (1995), "Los inciertos límites de la legislación delegada", *El Derecho*, t. 164: 869, Buenos Aires, Universitas.
- MORA-DONATTO, Cecilia (2006), *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso Mexicano en su encrucijada*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (s.a.), "Instrumentos constitucionales para el control parlamentario", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, publicado en el sitio: [www.juridicas.unam.mx/publica/cconst/cont/4/art/art4.htm](http://www.juridicas.unam.mx/publica/cconst/cont/4/art/art4.htm).
- PATRONO, Mario (1981), "Le Leggi Delegate in Parlamento", *Revista Diritto e Società* núm. 3.
- PÉREZ HUALDE, Alejandro (1997), "Decretos de necesidad y urgencia dos años del artículo 99, inciso 3 de la Constitución nacional", *La Ley* 1997-D:1088, Buenos Aires.
- RENNELLA, María Paula (2003), "Control parlamentario de los decretos de necesidad y urgencia y decretos delegados", en Jornadas organizadas por la Universidad Austral –mayo de 2002–, *Control de la Administración Pública, administrativo, legislativo, judicial*, Buenos Aires, Ediciones RAP.
- SALVADORES DE ARZUAGA, Carlos (1997), "Formulaciones, proposiciones y anotaciones para interpretar la delegación legislativa", *La Ley* 1997-A, Buenos Aires.
- SÁNCHEZ Viamonte, Carlos ([1959] 1994), *Manual de derecho constitucional*, Buenos Aires, Kapelusz.
- SANTIAGO, Alfonso (h) y Valentín Thury Cornejo (2002), *Tratado de la delegación legislativa*, Buenos Aires, Abaco.
- \_\_\_\_\_ y Enrique Veramendi (2006), Comentarios iniciales a la ley 26.122. El control del Congreso sobre la actividad normativa del Poder Ejecutivo, *Jurisprudencia Argentina* 2006-IV, Fascículo 5.
- SCHINELLI, Guillermo Carlos (2006), Decisiones expresas del Congreso (el artículo 82 de la Constitución Nacional), *El Derecho, Serie Especial de Derecho Constitucional*, 22 de agosto de 2006, nota 26. Buenos Aires, Universitas.



- SERRANO, María Cristina (1999), "El Congreso y la legislación delegada", *El Derecho*, t. 182: 1298, Buenos Aires, Universitas.
- TAWIL, Guido S. (1994), "Reglamentos de necesidad y urgencia", en Primeras Jornadas nacionales sobre instituciones administrativas en la Reforma Constitucional. Edición especial de la *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, año XVII, núm. 194, Buenos Aires.
- THURY Cornejo, Valentín y Alfonso Santiago (h) (2002), *Tratado de la delegación legislativa*, Buenos Aires, Abaco.
- URRUTIGOYTTI, Javier (1995), "Comentario sobre la delegación legislativa en la reforma constitucional", en *La reforma constitucional interpretada*, Buenos Aires, IEDA, Depalma.
- VERAMENDI, Enrique y Alfonso Santiago (h) (2006), "Comentarios iniciales a la ley 26.122. El control del Congreso sobre la actividad normativa del Poder Ejecutivo", *Jurisprudencia Argentina* 2006-IV, Fascículo 5.

# Construyendo equilibrios. El Poder Judicial frente al Congreso de México. El caso de la LIX Legislatura

Gustavo López Montiel

## INTRODUCCIÓN

Es ahora un lugar común decir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y el Poder Judicial en su conjunto,<sup>1</sup> juegan un papel más relevante en el sistema de contrapesos de poder en México. Su creciente intervención en la definición de conflictos entre actores y organizaciones políticas ha modificado su posición con respecto a los otros dos poderes públicos, en buena medida gracias a la reforma de 1995, pero también al vacío de poder generado por el desmantelamiento de instituciones informales y a la redefinición del sentido de algunas instituciones formales, a lo largo de los últimos 20 años. En escasos momentos de su historia la Corte ha tenido un papel tan relevante como el que ahora comienza a cumplir, al mantenerse como árbitro de diferencias de intereses políticos (González Avelar, 1994; Fix Zamudio, 1998).

En ese contexto es importante analizar el papel que la SCJN juega en el escenario político, así como la forma en que se construye una relación diferente entre poderes públicos y un equilibrio distinto al que hasta ahora se había mantenido, donde el Ejecutivo había

<sup>1</sup>La Suprema Corte es un órgano que forma parte del Poder Judicial. Si bien la diferencia con los demás órganos de ese poder tiene que ver más con un problema de facultades y atribuciones que con una relación jerárquica, es ella quien entre dichas facultades mantiene la posibilidad de decidir, como corte constitucional, sobre aspectos que afectan los espacios de acción de los otros poderes y actores. En este caso, utilizaremos ambos conceptos de SCJN y Poder Judicial como intercambiables, asumiendo que es a la Corte a quien nos referiremos en primera instancia. Cualquier otra utilización será explicada a lo largo del texto.

dominado al resto de poderes a partir de la configuración de reglas informales sobre las que funcionaba el sistema político mexicano.

El contexto de transformación democrática, no únicamente en México sino también en otros lugares de América Latina, ha implicado la ampliación de las facultades de las cortes para proteger los derechos de los ciudadanos, favorecer diversas formas de participación democrática, así como hacer más efectivo al gobierno (Cichowski, 2006). La democracia requiere de un estado de derecho que se aplique efectivamente, pero también de estructuras que garanticen el correcto funcionamiento de la ley, garantías en el ejercicio de las libertades y los derechos individuales y colectivos, así como un control efectivo de los poderes públicos (Maravall, 2003). A la SCJN le corresponden las dos últimas funciones mencionadas y contribuye a la construcción de la primera, por lo que su rol es determinante en el proceso de construcción democrática en un contexto de cambio institucional.

En realidad, la SCJN no fue diseñada para funcionar como un poder que pudiera ejercer contrapesos a los otros poderes, menos aún como un tribunal constitucional, sino fundamentalmente como un órgano de control de la legalidad con poderes acotados. Por ejemplo, en el proceso de deliberación sobre las facultades de la Corte que se dio en el Constituyente del siglo XX, se resolvió el carácter legal de este órgano relevándolo de conocer de asuntos "políticos", como aquellos que sucedían en los estados, entre éstos y la Federación, etcétera (González Oropeza, 1993). En la época de control corporativo en el siglo XX, el papel de la SCJN no sufrió cambios sustantivos, incluso fue excluida de aquellos temas que eran básicos para los procesos de control político, mismos que fueron trasladados al espacio del Poder Ejecutivo. No es claro qué habría pasado si hubieran sido parte del trabajo de la Corte, pero tampoco estaban presentes otros mecanismos que aseguraran su independencia y autonomía con respecto a otros actores políticos, tanto en su conformación, funcionamiento y decisiones, lo que seguramente habría redundado en su sujeción al presidente.

Elementos básicos del funcionamiento del Poder Judicial como la independencia y la autonomía no necesariamente se garantizaban

en los arreglos constitucionales anteriores, de la forma en que se hace desde 1987, cuando se separan las funciones de control de legalidad y control constitucional y, en particular, desde 1994-1995 y 1999 cuando se consolidan nuevas funciones en el artículo 105 constitucional, para las cuales la existencia de dichas condiciones son fundamentales. En el pasado inmediato, la SCJN no ejercía en realidad ningún tipo de contrapeso, a pesar de que existía la posibilidad de la controversia constitucional, la Corte no tenía ni los mecanismos legales ni las herramientas políticas que le permitieran influir. Su debilidad política se basaba fundamentalmente en sus límites legales, pero también en la fortaleza de las instituciones informales que sostenían al poder presidencial en México. De esta manera, las herramientas que permitirían a la SCJN constituirse como contrapeso tardaron en construirse y, más aún, en comenzar a ejercerse en un contexto de democratización, pero al mismo tiempo de polarización y fragmentación política. Una vez que la Corte tuvo a su alcance dichos elementos, el tránsito entre ser un poder acotado y políticamente dominado a ser un poder con posibilidades de ejercer contrapeso y liberarse de las sujeciones políticas de los otros dos poderes, ha estado caracterizado por una constante controversia en términos de su actuación, sus decisiones y los resultados y efectos de dichas resoluciones en el ámbito político.

En ese contexto, si bien los espacios de decisión jurídica son relevantes en los procesos de transición política, es importante ver la forma en que la SCJN ha asumido dicha relevancia para dar funcionalidad a los elementos que integran al sistema político, más allá de las atribuciones de los otros dos poderes y en el contexto de un escenario más competido y al mismo tiempo con menor certidumbre que lo que ocurría por lo menos dos décadas atrás.

Algunos autores asumen que esto es resultado de la existencia de un gobierno dividido, al fraccionar el poder de los otros dos poderes, así como de los grupos políticos, reduciendo su eficiencia en la influencia sobre asuntos públicos e incrementando la capacidad de la SCJN para intervenir en ellos (Ríos, 2005). Otros, sostienen que es el incremento de la pluralidad partidaria lo que motivó la adición de facultades a la SCJN para generar contrapesos a los actores polí-

ticos recientemente fortalecidos (Magaloni, 2003). Otros más asumen que fue una salvaguarda de los grupos en el poder, para evitar que el régimen se modificara sustancialmente en caso de que otros actores ganaran más posiciones políticas (Finkel, 2004).

Si bien hay un creciente interés por analizar a la SCJN en este nuevo contexto, las vertientes a través de las cuales es importante avanzar comprenden temas diversos que confluyen en la Corte en particular, pero también en torno al Poder Judicial en lo general. Por ejemplo, se ha hecho importante analizar la forma en que los jueces mexicanos toman decisiones, interpretan la Constitución y otras normas, se enfrentan a condiciones de presión política, negocian entre ellos, perciben a otros actores políticos, etcétera, para no hablar del sinfín de temas que giran en torno a la Reforma Judicial en términos de administración de la justicia, juicios orales, capacidades del Poder Judicial, garantía y defensa de los derechos, etcétera.<sup>2</sup>

En la discusión sobre el ámbito judicial podemos ubicar una tendencia, en la que el Poder Judicial mexicano ha tenido que involucrarse, en que se han diseñado reformas a las estructuras judiciales de diversos países en contextos de transición política (Domingo y Sieder, 2004; Popkin, 2002). En la mayor parte de las experiencias, el Poder Judicial estuvo sujeto a un escrutinio y seguimiento no únicamente por parte de grupos sociales al interior de los propios países, sino de organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y otro tipo de organizaciones como USAID (Pasara, 2004). En México, el Poder Judicial no ha tenido tal nivel de escrutinio y, a pesar de que ha mantenido una actuación más visible, los observadores y analistas, y menos aún otro tipo de organizaciones nacionales e internacionales, no han podido establecer debates que profundicen sobre el papel, herramientas y alcances del Judicial en un contexto de instituciones democráticas, más allá de las discusiones sobre las debilidades de

<sup>2</sup>Se puede ver en las revistas especializadas sobre temas judiciales un creciente interés por problemas asociados a la reforma judicial y ya no únicamente sobre temas propios de la actividad judicial.

dicho poder en términos de impartición de justicia, eficiencia y corrupción e incluso carrera judicial.

En un contexto democrático la función judicial es preponderante (Lijphart, 1999), fundamentalmente en espacios como el mexicano donde la injusticia, marginación y uso discrecional del poder público generó desigualdad e inequidad en diversas áreas sociales y políticas. Un Poder Judicial independiente y fuerte genera confianza en los procesos políticos en que diversos actores se ven involucrados, incrementando la confianza en que las libertades y derechos individuales y colectivos serán respetados (O'Donnell, 2004). Sin embargo, esta discusión apenas comienza a hacerse espacio en México, donde algunos se ubican a favor de una Corte activa en la defensa de los derechos, mientras que otros plantean los límites de tal acción (véanse los artículos contenidos en la revista *Nexos* en sus números de junio y julio de 2006).

La ampliación de los alcances de instituciones y prácticas de control constitucional en lugares donde estos procesos no tenían presencia, ha sido un elemento característico reciente de algunos países y regiones que incluso han adoptado cortes supranacionales (Tate, 1997). En países con transiciones políticas recientes, las cortes han adquirido roles importantes en la construcción de instituciones que regulan la vida de los actores políticos. Los procesos han sido variados, pero en general han contribuido a dotar a los sistemas políticos de reglas que ordenan la lucha política y la interacción en espacios sociales (Domingo, 2004).

Se asume que en los procesos de transición política, los espacios de decisión judicial son relevantes, pues las instituciones que el viejo régimen utilizaba no son funcionales y tampoco se terminan de construir instituciones nuevas. Por ello, el Poder Judicial cobra un papel distinto al que comúnmente tendría al ubicarse como un árbitro cuyas decisiones pueden convertirse en instituciones ante la ausencia de otras más efectivas (Domingo, 2005), y ante la imposibilidad del Legislativo o el Ejecutivo de tomar decisiones ante la fragmentación política y polaridad presentes.

Un aspecto importante de este fenómeno es el que tiene que ver con lo que se ha llamado judicialización de la política, que en sí

mismo no es más que la representación de algunas de las condiciones expresadas anteriormente, pero en contextos que incluso pueden ser de democracias ya existentes. En diversos tenores se ha reproducido con la constante de un creciente poder de los jueces, con respecto a otros actores políticos, profundizando la capacidad del Poder Judicial y su influencia en decisiones sobre procesos políticos (Ferejohn, 2002).

Si bien en México el proceso se ha intensificado a partir de la reforma judicial de 1995, esto ha tomado mayor fuerza desde que en 1997 el partido en la Presidencia perdió la mayoría en el Congreso de la Unión. Es decir, la reforma constitucional que dio mayores poderes a la SCJN no fue suficiente para fortalecerla, pues el impacto habría sido limitado ante condiciones políticas adversas para el Poder Judicial. En este sentido su contribución toma diversas vertientes, por un lado el fortalecimiento del esquema legal existente, la construcción de instituciones (reglas) donde hay vacíos que los otros dos poderes no pueden llenar por sus propias lógicas de funcionamiento, el equilibrio del poder, así como el reposicionamiento de los espacios judiciales como elementos que permiten mediar interacciones sociales específicas (Domingo, 2005).

## LOS PESOS Y CONTRAPESOS

En un ámbito de división de poderes como el nuestro, el principio de pesos y contrapesos no tuvo relevancia debido a las condiciones de fragilidad institucional e inestabilidad social que prevalecieron en el país durante varias décadas y que llevaron a la construcción de instituciones que debían concentrar mecanismos de control eficientes para lograr estabilidad, primero, y legitimidad, después que permitieran detonar procesos de desarrollo. Después de ello, el equilibrio de poder que se construyó y consolidó, relegó a la Corte a un segundo nivel, enfocando su funcionamiento al control de procesos de legalidad al interior de la estructura del Estado, sin capacidades para involucrarse en asuntos de relevancia política.

Esa es una razón por la cual en México rara vez se habla de pesos y contrapesos, mientras que el tema de equilibrio es más socorrido, pero aun así, los elementos de los cuales se desprende dicho supuesto equilibrio son débiles. Si bien la separación de poderes planteada por Montesquieu para desalentar la tentación de algún actor político de abusar del poder en su conjunto se implementó con relativo éxito en México, el instrumento que garantizaba este orden planteado por Los Federalistas, y que se implementó en los Estados Unidos, no se construyó en nuestro caso, por lo que la historia política de los siglos XIX y XX se caracterizó por la lucha entre actores que veían un marco institucional débil, con una estructura federal que no terminaba de consolidarse. La colaboración entre poderes,<sup>3</sup> es una versión limitada de los instrumentos diseñados por Los Federalistas para asegurar que ningún poder tuviera más capacidad de acción que los otros, permitiendo que algunas funciones clave se compartieran entre ellos.

A raíz de la última reforma judicial realizada a mediados de los años noventa, la voluntad de los actores políticos por acudir a la Corte y acatar sus decisiones le han retribuido una posición de mayor capacidad de decisión y aplicación de las mismas, que rara vez en su historia pudo hacer logrando así constituirse como un poder con una creciente capacidad de construir contrapesos con respecto a los otros dos poderes de la Unión, y como un ente de decisión entre los distintos niveles de poder. Sin embargo, dicho proceso es complicado desde la perspectiva de los otros dos poderes de manera fundamental, y de otros actores en menor medida, puesto que implica restar poder a alguien para darlo a la Corte, o simplemente restringir las capacidades de los actores, con el objeto de lograr nuevos balances y por lo tanto un equilibrio distinto. Un sistema de contrapesos no únicamente implica dar y quitar poder a unos y otros de manera formal, sino que amplía las posibilidades de acción para cada actor en el proceso de construcción de sus espacios de poder

<sup>3</sup>Así los ministros de la SCJN se refieren a las actividades que desarrollan los tres poderes de la Unión en la construcción de políticas específicas. Véase la sentencia de la controversia constitucional 48/2004.



en una actividad cotidiana en que el poder se incrementa a partir de su propio ejercicio.

La SCJN construye con sus acciones y decisiones sus propias capacidades, independencia y autonomía, y de esto se derivan los mecanismos de contrapeso con respecto a los otros poderes. El contexto de fragmentación y polaridad en que eso ocurre ha incrementado dichas capacidades pero no es suficiente. La Corte no es fuerte porque la ley así lo establezca, sino precisamente por la forma en que asume su posición y ubica sus capacidades con respecto a otros actores políticos, es decir por hacer u omitir acciones con respecto a conflictos que influyan en el sistema político y que regulen la conducta de los actores. Por ejemplo, en la Cámara de Senadores de la LIX Legislatura se planteó la posibilidad de desaparecer los poderes del estado de Oaxaca, sin embargo, un argumento para no hacerlo se basó en la posibilidad de que alguno de los poderes depuestos interpusiera una controversia constitucional y las posibilidades que la SCJN tenía de resolver a favor de estos últimos.<sup>4</sup> Esto es un ejemplo de la influencia que puede limitar la conducta de los actores a partir de las posibilidades institucionales que existen y que pueden generar mayores costos sobre las decisiones tomadas.

En términos de las capacidades, podemos decir que son éstas las que le permiten a la Corte contrapesar la acción de los otros poderes. Retomando la idea de las capacidades del Estado de acuerdo con Migdal (1988), mismas que le permiten al Estado construir su propia autonomía, podríamos establecer que ocurre un fenómeno similar con respecto a actores políticos como la Corte. Por ejemplo, la capacidad de regulación de la Corte de los actores en el sistema político, le permite no únicamente sistematizar su conducta, sino construir un espacio de autoridad más allá de lo que la misma Constitución establece. ¿Qué capacidades? Las que están en la Constitución pero además las que se construyen a partir de su ejercicio. Que estén ahí no es suficiente, deben ser utilizadas para establecer espacios de autoridad y efectividad en su implementación y acato, el

<sup>4</sup>Véanse las discusiones sobre la desaparición de poderes y la versión estenográfica de la discusión en el Senado de la República, 19 de octubre de 2006.

alcance y su efecto impactan en la cantidad de poder que la Corte construye cotidianamente.

La Corte trabaja con los elementos que tiene y que son el reflejo de lo que ocurre en diversos espacios de interacción política, por lo que su capacidad de acción se ve limitada en una primera instancia. Sin embargo, este aspecto es salvable a partir de dos mecanismos, por un lado, elementos que las propias leyes dan a la Corte para que pueda intervenir por iniciativa propia,<sup>5</sup> y por el otro, a partir de los alcances de sus propias resoluciones, específicamente para aquellos casos donde la ley es poco clara, existen vacíos o contradicciones entre diversos ordenamientos, con lo que las posibilidades de acción de la Corte son mayores. Es en este sentido donde, dependiendo del caso, la Corte ha demostrado amplio activismo planteando criterios o modificando criterios anteriores, acciones que en otros contextos esto contrasta con su pasividad.

## LA SCJN Y EL LEGISLATIVO

En este contexto la relación entre poderes se ha vuelto problemática por las razones expuestas anteriormente, pero también porque en este contexto de reacomodo del poder político los otros poderes tienen que competir con el Judicial para redefinir sus propias capacidades y espacios de acción política. Si bien la separación de poderes asume espacios de "colaboración" limitados, es cierto también que la SCJN ha establecido en diversas tesis los límites en que los poderes pueden invadir las acciones de los otros, en consonancia con los planteamientos de Los Federalistas, pero también de los aspectos que se encuentran en la Constitución y las leyes sobre las acciones de los mismos poderes, así como los mecanismos de reclamación que éstos pueden ejercer cuando sienten que se ha invadido su área de jurisdicción.

<sup>5</sup>A pesar de que el entonces presidente de la Corte, el ministro Mariano Azuela, haya asumido que la facultad de la Corte dada por el tercer párrafo del artículo 97 para conocer sobre acciones que hayan violado el voto público en el contexto de la elección del 2 de julio de 2006, corresponda al pasado.

Durante varias décadas, el Poder Ejecutivo sobrepasó al resto de los poderes, controlándolos así como también sus áreas de acción, en parte por las normas que se fueron modificando para tal fin pero también por la construcción de instituciones informales que permitieron dicho control. En este sentido, la SCJN siempre fue un poder supeditado al Ejecutivo y al Legislativo, en sus atribuciones y sus capacidades. Como lo hemos mencionado, después de la reforma de 1994-1995 y en particular desde 1999, sus atribuciones se incrementaron, así como las condiciones en que debía ejercerlas. Pero en un contexto en que el Ejecutivo perdió capacidades y el Legislativo reasumió las suyas en función del primero, ¿con respecto a cuál de los dos la SCJN debe reasumir sus funciones e incrementar su espacio de poder?

En buena medida, la interacción en tres vertientes de estos actores asume condiciones donde establecer límites o restar poder a un actor repercute en el incremento proporcional de poder para los otros dos poderes, mientras que la asignación de poder a uno implica restárselo a los otros dos. La SCJN tiene dos elementos fundamentales en este sentido: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. En este caso, el espacio de relación que vemos es aquél donde la SCJN tiene que decidir sobre controversias interpuestas entre los poderes de la Unión, en este caso el Legislativo y el Ejecutivo sobre actos de cada uno de ellos.

En la LIX Legislatura se iniciaron por lo menos tres controversias constitucionales de relevancia por parte del Legislativo contra el Ejecutivo, mientras que este último inició una contra actos del Legislativo. Ésta se refirió al presupuesto del año 2005 aprobado por la Cámara de Diputados, mientras que las otras tres fueron por dos reglamentos expedidos por el Ejecutivo<sup>6</sup> y por los promocionales en medios de información de programas de desarrollo social que el Ejecutivo transmitía sin mostrar la leyenda precautoria sobre los límites en el uso de la información y los programas. Únicamente en

<sup>6</sup>Uno fue el Reglamento de Juegos y Sorteos expedido por la Secretaría de Gobernación y resuelto en enero de 2007, mientras que el otro fue sobre el Reglamento a la Ley de Desarrollo Social, que en este momento no ha sido resuelto.

esta última el Legislativo tuvo la razón, mientras que en los reglamentos en uno de ellos el Ejecutivo tuvo la razón, mientras que el otro no se ha decidido al momento de escribir este artículo. En el caso del presupuesto del año 2005 la Corte le dio la razón al ejecutivo con una sentencia con votos particulares de casi todos los ministros argumentando inconsistencias que hicieron a dicha sentencia endeble.

Sin duda la controversia más relevante para dicha legislatura, por el tipo de tema que se discutió, era aquella sobre el presupuesto.<sup>7</sup> En primer lugar, discutir y aprobar el presupuesto es una de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados donde, si bien el Ejecutivo le envía la iniciativa, es ésta quien tiene la facultad de revisarla y aprobarla para enviarla a la Cámara de Senadores. La configuración política de la LIX Legislatura y el contexto de confrontación con el Presidente, favoreció un clima de reasignación de gasto en diversos rubros, mismos que beneficiaban a los estados de diversos legisladores y gobernadores que impulsaron cambios a la iniciativa.

La respuesta de la Corte tiene dos aspectos relevantes para este análisis. Por un lado, la controversia fue presentada por la consultoría jurídica del Ejecutivo, sin que ésta estuviera señalada en la Constitución como un actor que pudiera presentarla, además de que al admitir la controversia, los ministros de guardia asignaron el caso a un ministro instructor sin que tuvieran facultades expresas para ello, pues correspondía al presidente de la Corte hacerlo. Al resolver un recurso de nulidad promovido por los legisladores contra dicha decisión, y como parte de la sentencia de la controversia, se asumió que la representación del Ejecutivo por parte de su consultoría jurídica era legítima y no se reservaba únicamente al procurador general de la República.

Por otro lado, la decisión de la Corte también limita al Poder Legislativo en términos de que se asume que el Presidente sí puede comentar la ley de egresos, al mismo tiempo que considera que es éste el que tiene la facultad de planeación nacional, por lo que cuen-

<sup>7</sup>Véase la controversia 109/2004.

ta con la información técnica para saber dónde deben ir los recursos y no el Legislativo, por lo que limita su acción. En este sentido, el razonamiento de la Corte asume varios elementos que fueron impugnados por los legisladores, pero sobre los cuales los ministros tampoco alcanzaron un consenso mínimo, pues la sentencia cuenta con tres votos particulares, dos paralelos, uno de minoría y uno concurrente sobre diversos temas contenidos en la resolución. El problema no es la duda sobre la consistencia de la sentencia, sino el proceso que se siguió para llegar a ella y su aprobación, a pesar de las razones divergentes de los ministros en torno al asunto, y las motivaciones que como actores los llevaron a emitirla.

## CONCLUSIÓN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación construye sus espacios de poder a partir de las facultades que la ley le otorga, pero también a partir de sus acciones y decisiones a partir de los temas que se le presentan. Cada decisión representa una posibilidad para incrementar sus capacidades con respecto a los otros dos poderes, fundamentalmente el Legislativo, y establecer límites a su acción.

Las decisiones que la SCJN ha tomado en torno a temas que involucran al Legislativo en su conjunto, han tendido a establecer límites a la acción de aquél, favoreciendo al Ejecutivo, pero al mismo tiempo ejerciendo la capacidad de ubicar reglas que regulen la conducta del Legislativo. Las capacidades de la Corte podrán incrementarse en la medida en que fortalezca su autonomía e independencia, pero también su legitimidad y respeto con respecto a los otros poderes.

## BIBLIOGRAFÍA

BARBER, Sotirios (1997), *The Constitution of Judicial Power*, USA, The Johns Hopkins University Press.

- BAUM, Lawrence (1998), *The Puzzle of Judicial Behavior*, USA, University of Michigan Press.
- BÉJAR, Luisa (2004), *El Poder Legislativo en México*, Gernika.
- BERRUECOS, Susana (2003), "Electoral Justice in Mexico: The Role of the Electoral Tribunal under New Federalism", *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, núm. 4, noviembre.
- BERGER, Raoul (1979), "Reply to «A Critique»: Constitutionalism and the Limits on Judicial Power", *Comparative Politics*, vol. 11, núm. 4, pp. 488-492.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio (1990), *La supremacía jurídica del Poder Judicial en México*, México, Alma.
- CARRANCO ZÚÑIGA, Joel (1994), *Poder Judicial*, México, Porrúa.
- CASTRO, Juventino (2000), *La Suprema Corte ante la ley injusta*, México, Porrúa.
- CICHOWSKI, Rachel (2006), "Courts, Rights and Democratic Participation", *Comparative Political Studies*, vol. 39, núm. 1.
- CIOFFI-REVILLA, Claudio (1998), *Politics and Uncertainty*, USA, Cambridge University Press.
- CLAYTON, Cornell (1998), *Supreme Court Decision Making, New Institutional Approaches*, USA, Chicago University Press.
- COMISKEY, Michael (2004), *Seeking Justices, The Judging of Supreme Court Nominees*, USA, University Press of Kansas.
- COSSÍO, José Ramón (2000), *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, Coyoacán, México.
- DOMINGO, Pilar (2004), "Judicialization of Politics or Politization of the Judiciary? Recent Trends in Latin America", en *Democratization*, vol. 14, núm. 1.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Judicialization of Politics: The Changing Role of the Judiciary in Mexico", en Alan Angell, Line Schjolden y Rachel Sieder (eds.), *The Judicialization of Politics in Latin America*, Palgrave.
- \_\_\_\_\_ y Rachel Sieder (eds.) (2004), *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*, Institute of Latin American Studies.
- ELY, John Hart (1980), *Democracy and Distrust*, USA, Harvard University Press.

- FAULKNER, Robert (1978), "Bickel's Constitution: The Problem of Moderate Liberalism", *The American Political Science Review*, vol. 72, núm. 3, pp. 925-940.
- FEREJOHN, John (2002), "Judicializing Politics, Politicizing Law", en *Law and Contemporary Problems*, vol. 65, núm. 3.
- (1990), "Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence", *Southern California Law Review*, vol. 72.
- FINKEL, Jodi (2004), "Judicial Reform as Insurance Policy: Mexico in the 1990s", *Latin American Politics and Society*, vol. 46, núm. 4.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (1996), *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE.
- GONZÁLEZ AVELAR, Miguel (1994), *La Suprema Corte y la política, Coordinación de Humanidades*, México, UNAM.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (1993), *Controversia entre la Constitución y la política*, UNAM.
- GUTMAN, Amy (1998), *A Matter of Interpretation*, USA, Princeton University Press.
- LASSER, William (1990), "The Limits of Judicial Power: The Supreme Court in American Politics", *The Journal of Politics*, vol. 52, núm. 1, febrero, pp. 287-290.
- LEVIN, Mark (2005), *Men in Black, How the Supreme Court is Destroying America?*, USA, Regnery Publishing.
- LJPHART, Arendt (1999), *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press.
- MAGALONI, Beatriz. (2003), *Authoritarianism, Democracy, and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico. Democratic Accountability in Latin America*, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), Oxford, Oxford University Press, pp. 266-305.
- MARAVALL, José María y Adam Przeworski (2003), *Democracy and the Rule of Law*, Nueva York, Cambridge University Press.
- MCCLOSKEY, Robert (1994), *The American Supreme Court*, USA, Chicago University Press.
- MENA ADAME, Carlos (1997), *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional*, México, Porrúa.

- MENDELSON, Wallace (1958), "Mr. Justice Frankfurter on the Distribution of Judicial Power in the United States", *Midwest Journal of Political Science*, vol. 2, núm. 1, pp. 40-61.
- MIGDAL, Joel (1988), *Strong Societies and Weak States: State-society relations and state capabilities in the Third World*, Princeton University Press.
- MORROW, James (1994), *Game Theory for Political Scientists*, USA, Princeton University Press.
- PASARA, Luis (2004), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM.
- PEGGY, Schooner (1998), "Establishing Judicial Review? The Marshall Court", *Political Research Quarterly*, vol. 51, núm. 1, pp. 221-239.
- PERRY, H.W. (2005), *Deciding to Decide, Agenda Setting in the Supreme Court*, Harvard University Press.
- POPKIN, Margaret (2002), "Esfuerzos para aumentar la independencia judicial en América Latina", *Sistemas Judiciales*, núm. 4.
- RÍOS FIGUEROA, Julio. "The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America", *Comparative Political Studies*, vol. 38, núm. 2, pp. 189-217.
- SEGAL, Jeffrey (2002), *The Supreme Court, an Attitudinal Model Revisited*, USA, Cambridge University Press.
- STONE-SWEET, Alex (2000), *Governing Whit Judges*, Oxford University Press.
- TATE, Neal (1996), "The Global Expansion of Judicial Power", *The American Political Science Review*, vol. 90, núm. 3, pp. 684-685.
- , Torbjorn Vallinder (1997), *The Global Expansion of Judicial Power*, Nueva York University Press.



# Pluralidad democrática y reforma del Congreso mexicano

Cecilia Mora-Donatto

## INTRODUCCIÓN

Suele fijarse el año de 1977 como aquel en el que se inicia en nuestro país la transición democrática, en virtud de las diversas reformas que sufrió la Constitución bajo la modalidad de "Reforma Política", cuya autoría se adjudica al licenciado Jesús Reyes Heróles, entonces secretario de Gobernación de José López Portillo, Presidente de la República. Dicha Reforma permitiría, entre otros avances, el ascenso de los "diputados de partido" a la Cámara baja; más tarde en 1993 sucedería lo mismo con el Senado, por la vía de la reforma al artículo 56 constitucional. Mucho tiempo ha trascurrido desde aquellos años y el avance político-democrático en México no se ha detenido; a la anterior reforma debemos sumar otras, también de amplio calado, que han incidido en la idea de construir un régimen político más equilibrado. A la anterior apertura de los órganos de representación debemos sumar las relevantes reformas electorales de 1990, 1994 y 1996 que lograron consolidar un subsistema jurídico especializado en la materia, que hoy permite elecciones más transparentes y equitativas; pero que, sobre todo, establecen cauces institucionales para la solución de los conflictos poselectorales. Frente al anterior escenario, resulta impostergable, a nuestro juicio, la reforma integral del Congreso federal.

Si echamos un vistazo a los resultados de la más reciente contienda electoral (2 de julio de 2006), podremos observar que el Congreso está llamado a cumplir con un papel protagónico, como catalizador o componedor de interés de las distintas ideologías que

representan los legisladores en el seno de las cámaras. La pluralidad que hoy experimentan nuestras asambleas es inédita y por ello muchos de los procedimientos que en su tiempo fueron concebidos para ser ejecutados por cámaras integradas mayoritariamente por un partido, hoy resultan caducos, contradictorios y poco flexibles frente a una sociedad que demanda cada vez más y mejores resultados de sus representantes. Hasta ahora nos hemos acostumbrado a observar unas cámaras que en gran medida discuten, dialogan, asumen acuerdos, pero difícilmente los concretan. Ello se debe, entre otras circunstancias, a los enormes intereses que ahí se debaten, a la forma de ver y entender el quehacer parlamentario, pero también a dicha falta de concreción en las tareas parlamentarias hay que sumar el arcaico escenario normativo en el que hoy se mueven las asambleas representativas: un reglamento interior de 1939, una Ley Orgánica de 1999, reformada a capricho de la legislatura entrante y/o saliente, un enorme cúmulo de acuerdos que por transgredir, vulneran hasta la propia Constitución, un servicio civil de carrera que no termina de asentarse y, en fin, una larga lista de asignaturas pendientes que lleva a costas nuestro Congreso nacional.

Desde esta perspectiva, en las páginas que preceden nos proponemos abordar tres ámbitos desde donde creemos deben darse las reformas que permitan una reforma sólida de las funciones que cumple el Congreso mexicano; partiendo de nuestro concepto de legitimidad funcional (Mora-Donatto, 2006) abordaremos el análisis del procedimiento legislativo, el nuevo papel que deben cumplir las comisiones parlamentarias y la función de fiscalización y control que, hoy con una mayor intensidad, desarrollan los parlamentos contemporáneos.

## DELIMITACIÓN DEL TÉRMINO LEGITIMIDAD FUNCIONAL

Abordaré los temas antes referidos desde un concepto que insertamos, recientemente, en la doctrina del derecho parlamentario mexicano y que hemos denominado *legitimidad funcional*. Si bien el

concepto de legitimidad representativa (Aragón, 1997) es más comprensible porque lo vemos todos los días en la conformación de nuestras asambleas bien locales o federales y en virtud de que en los estados democráticos existe un proceso de elección de nuestros representantes mediante el ejercicio del sufragio universal, secreto y libre, éstos son depositarios de dicho atributo, para ello sólo se requiere haber sido electo mediante el procedimiento electoral previsto en la norma fundamental y en la legislación de la materia. La legitimidad funcional, por su parte, tiene relación con la eficacia a través de la cual las instituciones democráticas, en este caso el Congreso, desarrollan todas y cada una de las funciones que constitucionalmente se les atribuyen y justamente por ser eficaces se legitiman a sí mismas. El parlamento es, ya lo dijo Kelsen, pieza central de la democracia parlamentaria como forma de Estado misma que se concreta, organizativamente, en cualquiera de las dos formas básicas de gobierno: presidencialismo o parlamentarismo (Kelsen, 1992) y es precisamente la piedra angular en estos dos sistemas porque en ambos es la única institución del Estado que representa a la totalidad de la nación, pues en él se congregan y reúnen la pluralidad de intereses e ideas que en cada momento histórico existen y se manifiestan en la propia sociedad.

Todos los desaciertos, excesos y cambios producidos recientemente en la vida política y social de nuestro país no son suficientes para menoscabar la idea de que el Congreso es una institución necesaria para la construcción, consolidación y continuidad de nuestro incipiente sistema democrático. La capacidad con que cuenta nuestro Congreso de representar, siquiera sea de manera imperfecta, la pluralidad de tendencias, intereses y voluntades existentes en la totalidad de nuestra comunidad política no se encuentra en ningún otro organismo o institución. A las ventajas derivadas de su carácter plural se unen, sin duda, las consideraciones de legitimidad que devienen de estar integrado precisamente por representantes nacionales. Es este, y no otro, el enorme capital político con el que cuenta el Congreso General. Sin embargo, la enorme legitimidad con que cuentan nuestros congresos, derivada de su integración plural, no es suficiente; hay que avanzar mucho más, la disyuntiva

que ahora tienen frente así nuestras asambleas representativas es la de la legitimidad funcional, es decir, la eficacia en sus funciones, esto es, la eficacia de sus procedimientos; nuestras asambleas representativas (y para ser más específicos el Congreso federal) están urgidas de una refundación. Es decir, de una redefinición y adaptación en su estructura y funciones que le permitan atender los desafíos, exigencias y retos del cambio social y político que experimenta en nuestros días el conjunto de la sociedad mexicana.

A nadie escapa hoy que las inercias del pasado hegemónico en nuestras cámaras y las reglas creadas para ese escenario de partido único, condicionan decisivamente la actuación parlamentaria y exigen no sólo reformas puntuales sino, incluso, motivan la adopción de nuevas perspectivas sobre el papel del Congreso de la Unión. En este contexto los retos y desafíos genéricos, que como coordenadas debe tener en cuenta la institución pasan, como mínimo, por: 1. redefinir la estructura orgánica y dimensión de las cámaras; 2. consolidar los cuerpos de apoyo técnico; 3. dejar atrás, de manera definitiva, el predominio del Ejecutivo en la planificación y diseño de la acción legislativa del Congreso; 4. convertir a las comisiones en los escenarios propicios para el desahogo del trabajo parlamentario; 5. romper con la elaboración masiva de normas cuya abundancia repercute en la calidad de la producción parlamentaria y en la pérdida de calidad legislativa; 6. superar el papel predominante de los partidos en el funcionamiento del parlamento, a través de los grupos parlamentarios y reforzar la, hasta ahora, posición secundaria del parlamentario individual; 7. hacer frente, mediante procedimientos innovadores, a la omnipresencia de los medios de comunicación que, por virtud del lento y abigarrado funcionamiento interno del Congreso, se han convertido, progresivamente, en el foro auténtico de confrontación política y el lugar idóneo para la discusión entre las alternativas de gobierno.

Consecuencia de estas omisiones que han colocado al Congreso mexicano en una delicada situación, es entendible la erosión de su imagen frente a la sociedad que no es capaz de experimentar ningún sentimiento de aprecio e identificación popular con la institución que legítimamente le representa, como se refleja en los muy varia-

dos sondeos de opinión; en nuestro país es, por todos conocido, que el Congreso y sus integrantes se encuentran situados entre los políticos y las instituciones menos conocidas y estimadas por los mexicanos. No debemos, por otra parte, perder de vista que si esta es la realidad a nivel nacional, no es muy distinta la situación que experimentan las asambleas de las entidades federativas.

## LA REFORMA DEL CONGRESO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COHERENCIA DE LOS ARTÍCULOS 70, 72 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN

Desde la anterior perspectiva podemos afirmar que la legitimidad funcional no es otra cosa que hacer eficaz la labor del Poder Legislativo; para ello no sólo debe ponerse en el centro de la discusión las funciones del Congreso y la manera en la que éstas se ejerzan sino, al mismo tiempo, la estructura de los órganos que han de llevarlas a cabo, de tal manera que, desde esta perspectiva, organización y funcionamiento son dos aspectos íntimamente relacionados que exigen una amplia adecuación del marco jurídico del Congreso mexicano que, dando una interpretación armónica y sistemática de los artículos 70, 72 y 77 de nuestra Constitución, genere un marco normativo nuevo, claro y preciso que rijan la vida de nuestras asambleas. Las reformas constitucionales y legales más recientes que de manera directa o indirecta han impactado en el marco normativo del Congreso podemos agruparlas, sintéticamente, así:

- a) En el año de 1977 y dentro del marco de la llamada "reforma política", se derogó la fracción XXIII del artículo 73 que reconocía la facultad del Congreso para expedir su Reglamento para el Gobierno Interior.
- b) A partir de ese momento el artículo 70 estableció: el *Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos*.
- c) Con base en dicho precepto se expide en 1979 la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- d) A pesar de la aprobación de la anterior ley se seguirá y sigue aplicándose el Reglamento para el Gobierno Interior que data de 1934 en todo lo que no se opone a la Ley Orgánica.

e) Esa Ley Orgánica de 1979 fue sustituida por la ley actualmente en vigor que data de 1999.

f) Por último, conviene dejar constancia de la reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 2004, que modifica el artículo 3o. de la Ley Orgánica que a la letra señala:

El Congreso y las Cámaras tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra.

Esta reforma, según se afirma, tiene como finalidad que cada una de las cámaras pueda, sin intervención de la otra, expedir su propio reglamento interno; a nuestro juicio, la aplicación de dicha reforma podría provocar una previsible inconstitucionalidad.

A grandes rasgos este es el entrampado legal que regula al Congreso, esto es, después de la Constitución, que rige a nuestras asambleas, una Ley Orgánica que data de 1999 (vastamente reformada); un Reglamento Interior de 1934 que se aplica parcialmente y una norma que posibilita la expedición de un reglamento para cada una de las cámaras. Esto sin contar la diversidad de acuerdos que rigen hoy la vida interna de nuestras cámaras.

No obstante lo anterior, el mandato o los imperativos constitucionales, a nuestro juicio, no están satisfechos, veamos por qué el artículo 70 establece que el Congreso expedirá la ley que regulará su *estructura y funcionamiento* internos; hasta ahora nuestras leyes orgánicas se han encargado de regular sólo la parte orgánica de las cámaras, es decir, los órganos y sus competencias. No así el funcionamiento o, si se me permite, los procedimientos que desarrolla nuestro Congreso, tales como el procedimiento legislativo, el presupuesto, la declaración de procedencia, el juicio político, la aprobación de tratados internacionales, entre otros.

Por lo que hace al artículo 72 de nuestra Constitución, éste indica que debe existir un Reglamento de Debates para normar las discusiones y votaciones que se presentan cuando se discute un proyecto de ley o decreto. Reglamento que nunca ha existido, pues

los debates en nuestras cámaras frecuentemente se rigen por acuerdos parlamentarios y no por una norma de este rango y naturaleza.

Finalmente la fracción III del artículo 77 señala que las cámaras, de manera individual, puedan “nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma”. Con una interpretación tergiversada, a nuestro juicio, se ha sostenido que este precepto posibilita a las cámaras para expedir, cada una, su propio reglamento interior. A nuestro juicio esto no es así, lo que dicha fracción permite es expedir el reglamento interior de la secretaría, no de la Cámara como, en ocasiones, se ha afirmado; y, en este caso, los estatutos de organización –tales como el Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados y del Senado– expedidos por ambas cámaras desarrollan esta norma.

En este orden de ideas la primera tarea que debe emprender el Congreso o, dicho de otra forma, la primera reforma pendiente de nuestro Parlamento, es la de su marco jurídico-normativo. Dicha reforma integral debe tener como derrotero no sólo la armonización de los preceptos constitucionales antes aludidos sino la generación de una normatividad moderna, clara y precisa que privilegie el principio de legalidad evite, en la medida de lo posible, la discrecionalidad de los órganos internos de las cámaras y fomente el respeto al Estado constitucional y de derecho.

## NOTAS SOBRE LAS REFORMAS AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Si pasáramos revista a los procedimientos que desarrollan hoy en día nuestras cámaras de manera exclusiva o actuando como Congreso General, nos vamos a dar cuenta de que muchos de éstos son poco funcionales. Analicemos brevemente dos de las competencias más importantes que desarrollan los modernos parlamentos: la función de hacer leyes y la capacidad de los órganos y mecanismos que se tienen para tal fin y la relevante función de control.

## Un nuevo diseño institucional para integrar el ordenamiento jurídico

Empecemos abordando lo relativo a la función que dio nombre, durante el siglo XIX, a nuestras asambleas representativas, el procedimiento legislativo. En el ordenamiento jurídico mexicano, seguimos creando las normas legales con fundamento en los artículos 71 y 72 constitucionales, escasamente reformados, desde 1917; y eso no sería extraño si esa manera de crear normas con rango de ley siguiera respondiendo a las necesidades de una sociedad como la nuestra que requiere de procedimientos rápidos y expeditos de creación de leyes que no coloque a la producción legislativa a la zaga de la producción administrativa.

En México es necesario abandonar la idea de procedimiento legislativo, para empezar a hablar de teoría de la legislación, esto es, de un diseño institucional para crear, de manera racional, normas con rango de ley o, si se prefiere, de proceso legislativo y de diversos procedimientos legislativos que permitan que las leyes sean verdaderos actos de razón, o dicho de otra forma que se aprueben sólo aquellas leyes estrictamente necesarias y así contribuir a que los ciudadanos cumplan sus preceptos. En nuestro ámbito parlamentario, seguimos afirmando con absoluta contundencia y convicción que la mejor legislatura es la que aprueba más iniciativas de ley o, peor aún, que el mejor legislador es el que presenta el mayor número de iniciativas legislativas. Cuando es por todos conocidos, que en un Estado corrupto la marea legislativa es mayor (Rubio, 1986). La ley y el respeto a ésta son la vía de convivencia civilizada de las sociedades modernas. Pueden existir muchas leyes, tantas como el legislador apruebe, pero siempre serán menos los ciudadanos dispuestos a respetarlas; para que esto suceda, el legislador, en su sentido más amplio, debe coadyuvar para que las leyes sean claras, precisas y concisas y con ello se beneficie su cumplimiento. Hoy deberíamos de discutir sobre las diversidad de opciones que pueden tenerse para generar normas legales como puede ser: procedimientos de urgencia y/o de emergencia; comisiones con delegación plena, esto es, delimitar



las materias sobre las cuales las comisiones desahogaran los asuntos desde el inicio y hasta el final; sentar las bases sobre las cuales pueda admitirse la legislación delegada y el control de la misma, etcétera.

Una idea más que subyace en la inquietud de contar con un diseño institucional de creación de normas con rango de ley, es que las iniciativas sean efectivamente analizadas, dictaminadas, discutidas y aprobadas con el tiempo suficiente para hacer de ese proyecto una ley que en sí misma engendre las posibilidades de su aplicación y cumplimiento. La posición de colaboración del Congreso en cuanto participe en la creación de las normas legales debe de ser, sin la menor duda, decisiva, esto es, de notoria importancia para determinar el contenido efectivo de la norma. Para ello, es preciso que el Congreso mexicano cuente con los insumos necesarios que le permitan hacer frente a este *desideratum*.

En este orden de ideas es en donde se inscribe la necesidad de estructurar una teoría de la legislación cuyo objeto de estudio no sean sólo las leyes publicadas sin más, sino analizar, asimismo, el tránsito de una decisión política hasta el momento en el que ésta se concretiza en una norma con rango de ley o incluso en un conjunto normativo. No hay duda de que los juristas en gran medida se han formado bajo la idea de que su principal función será la de interpretar los textos normativos y no la producción de los mismos; labor que, por otro lado, se ha dejado casi en exclusiva a los técnicos legislativos o a los expertos en la elaboración y redacción de las normas. Si a lo anterior agregamos que el positivismo ha provocado que el estudio de las leyes inicie a partir de su publicación en los diarios oficiales, dejando de lado todo el proceso anterior que llevó justamente a su publicación, nos encontramos ante un escenario que evidencia, a nuestro juicio, la necesidad de una teoría de la legislación que aporte no sólo un mayor reforzamiento al principio democrático y a la seguridad jurídica de los ciudadanos, sino que además contextualice a la técnica legislativa como una disciplina auxiliar de ésta, que tendría como finalidad contribuir a la mejor realización y elaboración de todos los textos jurídicos, entre ellos los de producción legislativa (Coderch, 1989 y 1986).

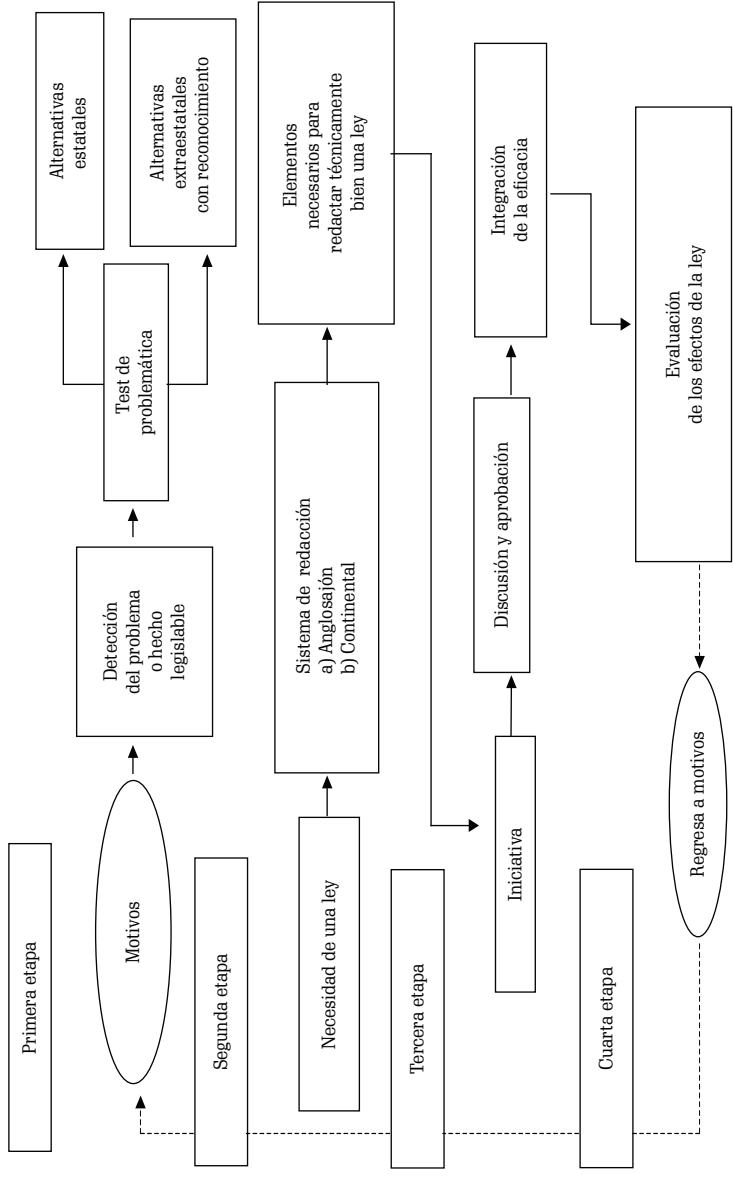
Las leyes como productos de la razón requieren para su creación un conjunto de principios y fundamentos ordenados que sirvan de cauce racional para solucionar las discrepancias entre un estado de hecho (ser) y un estado que debe alcanzarse (deber ser). La teoría de la legislación tiene como objeto de estudio el amplio ámbito que abarca desde el momento de asumir la decisión política y hasta el instante en el que ésta se concretiza mediante su incorporación e impacto al ordenamiento jurídico en forma de ley. Los principios de dicha teoría, comunes a todo el ordenamiento, no son creadores de normas, sino que pretenden, simplemente, coadyuvar a la transformación de un aspecto de la realidad jurídica.

En suma, y sin pretensiones exhaustivas, podemos señalar que la teoría de la legislación que se propone tiene como objeto de estudio no sólo la forma de producir, modificar o suprimir una norma con rango de ley o un conjunto normativo que se sustentan en una decisión política, sino también las leyes vigentes. Los destinatarios principales, aunque no únicos de esta teoría, son los creadores de normas con rango de ley. No nos referimos, pues, al “técnico” que indaga con métodos pretendidamente científicos la norma aplicable al caso concreto. El ámbito al que nos vamos a referir tiene que ver con el operador legislativo –sea jurista o no–, con el redactor de una norma con rango de ley que tiene que trasladar al papel una determinada decisión política.

De manera más sencilla podemos afirmar que dicha teoría servirá para conocer cuándo debe crearse una ley. Es evidente que no siempre para la solución de un problema se requiere de un texto legal. Por lo anterior, la propuesta que aquí se formula, podríamos sintetizarla, en un diagrama de flujo circular que se integra por cuatro etapas, a saber: dos fases prelegislativas, una legislativa y una poslegislativa en sede parlamentaria, en donde la última de éstas desembocaría en la primera con un ímpetu, que puede o no ser, permanente y constante.

El esquema iniciaría con una serie de impulsos o motivos destinados a fijar lo que hemos denominado detección del problema o *hecho legible* que si una vez pasado por el tamiz de un diagnóstico (*test* o cuestionario de problemática) y ofrecida una diversa

# DIAGRAMA DE LA TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN



gama de alternativas, nos lleva a la conclusión de que es necesaria la creación de una norma con rango de ley, iniciáramos, sólo así, la segunda etapa de tal diagrama que nos llevaría a optar, para la elaboración de dicha ley, por uno de los dos sistemas de redacción de las normas, a saber: 1. sistema anglosajón y 2. sistema continental. Los cuales nos auxiliarían para cumplir con los cinco elementos mínimos necesarios para redactar técnicamente bien una ley, éstos son: a) comprensión de los objetivos, b) análisis de los objetivos, c) diseño de la estructura de la norma, d) composición o redacción de la norma, y e) examen crítico de los resultados. A la anterior instancia le seguiría el procedimiento legislativo, propiamente dicho, integrado en tres etapas: 1. fase de iniciativa, 2. fase de discusión y aprobación, y 3. fase integradora de la eficacia. El diagrama en comentario tendría como última etapa la que tiene como objetivo evaluar los impactos y efectos de la ley. Finalmente, los resultados de dicha evaluación se podrían convertir, o no, en lo que en la primera etapa denominamos *motivos*; situación que retroalimentaría el diagrama e iría, por sí mismo, no sólo, depurando al propio ordenamiento jurídico, sino también evidenciando los rezagos y lagunas de éste. Conviene señalar que la síntesis esquemática que aquí ofrecemos tiene como punto de referencia fundamental a las normas con rango de ley. Esto no significa, sin embargo, que los elementos legislativos abordados no sean predicables de otras disposiciones jurídicas de naturaleza distinta, lo son pero adaptadas a las circunstancias particulares de cada una de éstas.

La teoría de la legislación que se concentra en el diagrama anterior posee, desde luego, un carácter de generalidad que persigue eliminar el terrible rezago teórico y práctico en los procesos de formación de las normas con rango de ley; si la problemática apunta sobre cuestiones de muy diversa naturaleza y con consecuencias de distinta entidad: validez, coherencia, lógica y claridad del ordenamiento, es recurrente que, al menos, resulta necesario provocar en la doctrina mexicana un debate técnico que genere, entre quienes tienen la responsabilidad de elaborar normas legales, directrices comunes ajustadas a la estructura material y formal de nuestro ordenamiento, cuya aplicación contribuya a hacer lo más real posible

el principio de seguridad jurídica. De lo contrario, seguiremos creando las normas secundarias de nuestro ordenamiento desde la óptica de cada "operador político" criterio que, aunque se aplique con el mejor de los propósitos, ha resultado en muchos casos contrario al ordenamiento jurídico. Por tanto, en un sistema democrático la teoría de la legislación debe partir de un correcto entendimiento de la figura del parlamento como órgano estatal que concentra la más amplia pluralidad y el órgano que por su propia vocación está obligado a conciliar los intereses de la sociedad.

Por otro lado, debe considerarse que en un Estado compuesto, como es el nuestro, es preciso tener presente que pretender mejorar la ley que aprueba el Congreso de la Unión es incidir, de manera notable, en las leyes aprobadas por los congresos locales. Las leyes federales son en cierta medida el parámetro técnico e, incluso, el paradigma que sirve de referencia a las asambleas de las entidades federativas. Sus virtudes y sus vicios se ven reflejados en la obra legislativa de los congresos locales. Por ello y para no seguir comprometiendo la coherencia interna del ordenamiento jurídico mexicano es importante racionalizar el proceso de creación de las normas legales que implique una mayor precisión y claridad de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. Es imprescindible abandonar de una vez, y para siempre, el arcaísmo en la elaboración de las normas con rango de ley y empezar a transitar por senderos más acordes con la eficacia en la manera de crear las normas legales mexicanas. Por último, es preciso señalar que a través de esta teoría de la legislación no pretendemos, ni mucho menos, un adoctrinamiento mitificador de la letra de la ley, sino recuperar el sentido de esta categoría normativa como actos de inteligencia, de justicia y de razón.

### **Sobre el apoyo técnico a las comisiones parlamentarias**

En el contexto de construcción del ordenamiento jurídico secundario, recobran una especial importancia las comisiones como los órganos parlamentarios idóneos para la ejecución del trabajo legislativo y los escenarios adecuados para construir consensos, rescatando el con-

cepto de Woodrow Wilson del gobierno congresional, como el gobierno por los comités. La irrupción del sistema de comisiones en las asambleas constitucionales y la nueva racionalización del trabajo parlamentario dan un significado diverso a la división y especialización de las asambleas representativas convirtiendo a las comisiones en los órganos naturales de las cámaras parlamentarias durante ya casi dos siglos a través de los cuales las labores son asumidas por los legisladores como actores políticos (Rubio, 1994) y fortalecidas por quienes ejercen los servicios técnicos de apoyo. Dicho sistema no ha sido sustituido por otro hasta nuestros días, su evolución ha consistido en perfeccionarlo y reforzar el ámbito competencial de dichos órganos. Por ello, convendría robustecer, en nuestro entorno, el diseño que trazó el legislador ordinario de 1999 para dar una mayor certeza a las comisiones en el ejercicio de todas sus funciones, no sólo legislativas sino de control evaluatorio. La práctica parlamentaria reciente se duele de diversas lagunas normativas que impiden la consolidación de un sistema de comisiones que sea protagonista determinante no sólo en la toma de decisiones por vía legislativa, sino, y sobre todo, en las funciones de fiscalización y control del Ejecutivo.

El trabajo de los legisladores en las comisiones parlamentarias es un requisito indispensable para el fortalecimiento del Congreso de la Unión, pero para ello es necesario que las comisiones de nuestras asambleas cuenten con apoyos técnicos suficientes que permitan un mejor desarrollo de sus funciones. Diversas circunstancias así lo exigen, baste simplemente hacer referencia a algunos aspectos que consideramos apremiantes. Uno de ellos tiene que ver con la necesidad de avanzar en el fortalecimiento técnico del Poder Legislativo. Reforzar al Congreso desde esta perspectiva implica acelerar el paso para la consolidación de un servicio civil de carrera, que permita la profesionalización de los cuerpos de apoyo en los que de manera recurrente recae la labor de análisis y dictamen de las iniciativas de ley. Un primer paso, muy importante, pero que parece haber quedado rezagado, fue la aprobación del Estatuto de Organización Técnica y Administrativa de la Cámara de Diputados y su correlativo en el Senado, sin embargo, parece experimentarse un

largo *impasse* y no sabemos cuándo terminará. El esfuerzo que hiciera la LVII Legislatura al momento de promulgar una nueva Ley Orgánica, no se ha visto correspondido con un avance decisivo en la consolidación de un verdadero cuerpo de técnicos parlamentarios. Han transcurrido desde entonces tres legislaturas.

A nuestro juicio, el apoyo técnico debe darse desde dos perspectivas, o en dos ámbitos si se prefiere, el primero de extraordinaria urgencia e importancia y cuya finalidad es contribuir a que las decisiones se asuman y se discutan en las comisiones y en consecuencia se fortalezca su trabajo y con ello la función deliberativa del Congreso, tiene que ver con el apoyo directo a las mismas y que llamaríamos inmediato; un *staff* que les permita la elaboración de dictámenes, informes y opiniones profesionales y bien estructurados que favorezcan la negociación razonada entre los legisladores integrantes de las comisiones, que requeriría de un apoyo jurídico, de investigadores en diversas materias del quehacer parlamentario y especialistas preferentemente en la elaboración de dictámenes, opiniones e informes. Un segundo aspecto tiene que ver con el fortalecimiento del Congreso como institución del Estado que implica el reforzamiento de la investigación a largo plazo, esto es, del planteamiento de problemas a los que por la vía de la investigación se pretenda dar soluciones.

La creciente complejidad de los problemas de una sociedad como la nuestra ha generado una enorme dificultad al momento de asumir decisiones políticas, ello no sólo por el clima de evidente falta de visión de Estado en un país en donde la transición democrática no termina de asentarse, sino por el amplio desconocimiento de la compleja realidad mexicana y, fundamentalmente, por la ardua labor que conlleva la elaboración de una regulación concreta, frente a la pluralidad de posibilidades que permitan el desarrollo de México. La legislación, en suma, en nuestro país, es todavía decisiva para dar rumbo y certeza a la población de hacia dónde se dirige nuestra economía, nuestra cultura, e, incluso, nuestra ciencia, pero aquella no puede seguir elaborándose como hasta ahora, sin un apoyo técnico que coadyuve con el decidor político para que éste adopte la mejor opción legal. La decisión, todos sabemos, siempre

será de él. Los cuerpos técnicos no secuestran para sí tal responsabilidad política, simplemente contribuyen a que tal decisión sea asumida con información y fundamento. No podemos dejar de desconocer que una decisión de gobierno, en su sentido más amplio, es una solución técnica políticamente conducida, que requiere imprescindiblemente de la asesoría de expertos que contribuyen con su imparcialidad y conocimientos específicos a la implementación práctica de dicha solución.

### **LAS FUNCIONES DE CONTROL Y EQUILIBRIO DEL CONGRESO: UN ESCENARIO POCO EXPLORADO**

En otra vertiente de la legitimidad funcional se encuentra precisamente el reto que tiene el Congreso de controlar y servir de equilibrio entre el resto de los poderes. Esta disyuntiva competencial, sitúa a nuestras cámaras en los órganos del Estado mexicano que están llamados, por vocación, a propiciar y mantener espacios de colaboración con los demás poderes. El concepto moderno de control parlamentario debe entenderse como la suma de instrumentos y mecanismos que posee el Congreso para desarrollar un amplio control y fiscalización de la actuación de las actividades del gobierno y en donde las minorías parlamentarias juegan un papel muy principal (Aragón, 1995). El concepto de equilibrio, constriñe al Legislativo a cooperar en la integración de otros órganos igualmente relevantes para la conducción del Estado (como son: el nombramiento del presidente y los consejeros del IFE, el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, entre muchos otros) y exigen del Congreso procedimientos idóneos y uniformes no sólo para realizar dichos nombramientos sino, en virtud de haber compartido su legitimidad democrática, para exigir eficacia en las funciones que constitucionalmente se asignan a tales instituciones. En suma, la responsabilidad del Congreso no se agota en un simple nombramiento sino que subsiste al mismo y obliga a las cámaras a dar continuidad, mediante el ejercicio del control



parlamentario, a los actos u omisiones de los órganos a los que ha dado su confianza.

Por otra parte, hoy podemos decir que contamos con unas cámaras en gran medida plurales que discuten, deciden, convocan, pero muchas veces no resuelven con la celeridad y la intensidad que demanda un país en transición. Por tanto, es preciso construir con delicadeza y responsabilidad los espacios de colaboración entre poderes, superando las desconfianzas mutuas, que generen acuerdos de Estado que trasciendan legislaturas –y aun gobiernos– y contribuyan al bienestar de la sociedad en su conjunto. Un Legislativo capaz de gobernar (o cogobernar, si se prefiere) junto con el Ejecutivo y ofrecer un rumbo cierto al país. Evidenciar, sí, las debilidades de las políticas públicas, las decisiones del Ejecutivo, la malversación de recursos públicos, pero, al mismo tiempo, un Congreso constructivo, competente para ser el escenario propicio para la edificación y consolidación de los proyectos que haga de nuestra incipiente democracia un sistema de más y mejores relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Ante este panorama hoy más que nunca es necesario reajustar el funcionamiento del Congreso mexicano y redimensionar su necesidad y adecuación a la realidad y las circunstancias que imponen los nuevos tiempos, dentro del sentido que Harold Laski otorga a las instituciones como seres vivos, que cambian con las modificaciones producidas en el medio en que operan y que difieren de un momento a otro en función de los hombres que las manejan. Con la finalidad de contar con un efectivo Congreso controlador, es indispensable una regulación que permita fortalecer el binomio indisoluble que implican la información y el control parlamentario. Sin las disposiciones legales y reglamentarias indispensables ningún Congreso, por muy representativo que sea, podrá cumplir cabalmente con sus funciones. La información es la esencia del control parlamentario y el instrumento que abre la enorme posibilidad de que los legisladores individualmente considerados puedan asumir posiciones cada vez más documentadas e informadas y con ello contribuyan a generar una nueva imagen más moderna y eficaz de nuestro Congreso.

## COMENTARIO FINAL

Exigir al Congreso mexicano su legitimidad funcional plena, es urdirle para que recobre la importancia y centralidad que en toda democracia contemporánea tiene el parlamento, no sólo como creador eficaz de normas con rango de ley precisas, claras y concisas y como controlador, fiscalizador y evaluador de las actividades del Ejecutivo, sino como defensor de los derechos fundamentales de los mexicanos, como garante del sistema democrático y, en consecuencia, como responsable del respeto pleno a las minorías. A nuestro Poder Legislativo y a todos sus integrantes debe preocuparles y ocuparles la imagen negativa que se proyecta de ellos hacia la sociedad; ataques que no sólo viene de sus adversarios políticos, sino de poderes fácticos a los que no conviene un Congreso profesional, eficaz, estable y fuerte. En la medida en que el Congreso sea cada vez más experto, competitivo, responsable, transparente y eficaz los ciudadanos se sentirán más cerca de él, convirtiéndose en una institución absolutamente necesaria para el desarrollo económico, científico y social de nuestro país.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, Manuel (1997), "Democracia, parlamento y representación (Apuntes sobre lo viejo y lo nuevo de un debate)", *Revista Derecho del Estado*, núm. 2, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 13.
- (1995), "Control parlamentario", *Enciclopedia Jurídica Civitas*, Madrid, pp. 1677-1678.
- CODERCH, Pablo Salvador, (1989) "Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa", *Curso de Técnica Legislativa*, Madrid, GRETEL, Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y Debates, núm. 14, p. 11.
- (1986), *La forma de las leyes. 10 estudios sobre técnica legislativa*, Barcelona, GRETEL, Bosch, pp. 2-27.

- KELSEN, Hans (1992), *Esencia y valor de la democracia*, México, Colofón, p. 50.
- MORA-DONATTO, Cecilia (2006), *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura- Editorial Miguel Ángel Porrúa, p. 11.
- RUBIO LLORENTE, Francisco (1986), "El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del derecho", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 16, p. III.
- , (1994) "Las comisiones parlamentarias", *Las comisiones parlamentarias*, Vitoria, Parlamento Vasco, p. 213.

# Votos y preferencias en un gobierno dividido

Adrián Gimete-Welsh  
y Juan Manuel Rodríguez

Sin incursionar en la temática de las deficiencias de la rendición de cuentas horizontal del sistema presidencial (Argelina Cheibub Figueiredo, 2003: 170-197), en nuestra intervención partiremos de la discusión en torno de los supuestos que subyacen en los sistemas parlamentarios frente a los presidenciales. Se asume que en los primeros los partidos políticos son más disciplinados que en los segundos. Ambos supuestos se basan en el comportamiento de los legisladores expresado en el voto visible. En otros términos, el argumento subyacente en ambos supuestos es la existencia de la cohesión partidista o la falta de cohesión como determinantes de la eficacia legislativa o la ineficacia. De ahí la importancia que se ha conferido al estudio de la disciplina de partido en los congresos.

No es nuestro propósito comparar los sistemas presidencial y parlamentario, sólo rescatar el argumento subyacente para desde ahí examinar la producción legislativa en el caso del sistema presidencial mexicano.

En algunos resultados de estudios sobre el Poder Legislativo, los partidos se perciben como coaliciones procedimentales (Schickler y Rich, 1997),<sup>1</sup> reforzando con ello el modelo partidista del Poder Legislativo. Otros investigadores hacen hincapié en la necesidad de establecer distinciones en el ámbito procedimental: a) el conjunto de reglas que estructuran la toma de decisiones en todo momento; y los cambios en las reglas en determinados momentos (Cox y Mc-

<sup>1</sup>E. Schickler y A. Rich, 1997, "Controlling the Floor: Parties as Procedural coalitions in the House", *American Journal of Political Science*, vol. 41, núm. 4, octubre, 1340-1375

Cubbins, 1997).<sup>2</sup> Otros estudiosos (Mayhew, 1974) sostienen que el motor que mueve a los legisladores es la constante presencia de sus constituyentes, por un lado, y sus preferencias, por el otro lado. Otros más (Krehbiel, 1991, 1998) argumentan que en la competencia partidista por los votos de los legisladores la influencia que unos ejercen se diluye entre sí o se neutraliza una con la otra.

Si aceptamos que el sistema presidencial es menos eficaz en términos legislativos frente al parlamentario, la situación en un gobierno presidencial dividido será mucho más dramática.

Estudios recientes (Figueredo y Limongi, 2000),<sup>3</sup> sin embargo, de casos como Brasil ofrecen otros datos que demuestran que en los gobiernos presidenciales sí hay eficacia legislativa, sobre todo a partir de las prerrogativas que la Constitución otorga al Poder Ejecutivo en el establecimiento de la agenda legislativa y del poder que la reglamentación parlamentaria otorga a los líderes de partido en el control del proceso legislativo. Este es el punto central en la argumentación que delinear Gary Cox y Matthew McCubbins (2005)<sup>4</sup> en la discusión de los modelos del establecimiento de la agenda legislativa. Para estos autores, la habilidad para controlar la agenda legislativa es la clave de la eficacia legislativa de un gobierno responsable. Investigaciones igualmente recientes (Cheibub, Pzeworski, Saiegh, 2002)<sup>5</sup> demuestran que el presidencialismo no mina la unidad partidista.

Estudiosos del Poder Legislativo en México (Béjar, 2004a: 195-227; 2004b: 62-63) han subrayado la pertinencia del estudio de la disciplina partidista en la producción legislativa, que en el debate de asuntos sustantivos, la falta de cohesión partidista, como en el caso del Partido Revolucionario Institucional (Espinoza, 2004: 69-

<sup>2</sup>G. Cox y M. McCubbins, 1997, "Toward a Theory of Legislative Rules Changes: Assessing Schickler and Rich's Evidence", *American Journal of Political Science*, vol. 41, núm. 4: 1376-1386.

<sup>3</sup>Figueredo y Limongi, 2000, "Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil", *Comparative Politics*, 32 (151-170).

<sup>4</sup>Gary Cox, Matthew McCubbins, 2005, *Setting the Agenda. Responsible Party government in the U.S. House of Representatives*, Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>5</sup>Cheibub, Pzeworski, Saiegh, 2007, "Government coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism".

88), que resulta de las pugnas entre los liderazgos, también tiene su expresión en la agenda legislativa en asuntos ideológicamente conflictivos. El panorama que se delinea es un modelo de partido centralizado que se escinde y busca recomponerse (Mirón, 2004: 123-154) y de partidos que se reconfiguran como consecuencia de coaliciones de nuevos liderazgos (Reveles, 2004:17-48) y de tensiones internas en el contexto de los retos externos (Becerra Chávez, 2004: 155-177). En el contexto de la transición democrática, nos interrogamos, ¿cuál es el comportamiento de los legisladores de los partidos en la producción legislativa, dadas las circunstancias *sui generis* de cada uno de los partidos?

Las interrogantes que nos planteamos para el caso de la LIX Legislatura (2003-2006) en México, en un gobierno dividido, son las siguientes: las iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados, ¿son el resultado de la movilización de los miembros de los partidos?, ¿se encuentran los resultados de las votaciones en el Pleno alejados del votante mediano?, ¿podemos ver a la mayoría partidista como el conjunto de legisladores que tiene efectos en el resultado total de la producción legislativa en virtud de que obstruye iniciativas y promueve otras? Si se percibe lo primero, entonces, el proceso legislativo se inscribiría en la perspectiva tradicional que subraya la importancia de la disciplina de partido. Si esto es así, se estaría subrayando entonces la puesta en práctica de nuevas políticas que responden a la plataforma de partido mayoritario y a las promesas de campaña, si fuera así, se estaría reforzando la representación-mandato. Por el contrario, si el comportamiento legislativo, observado en los votos visibles, evita movimientos de políticas existentes hacia la izquierda o la derecha, se sorteán fisuras partidistas en asuntos espinosos, a menos que la pugnas intrapartidistas sean de tal magnitud que los intereses o preferencias de los liderazgos ocasione tales fracturas, como fue el caso de la iniciativa de aplicar impuestos a los alimentos y medicinas en el proyecto de ingresos para el año 2004.

Sin embargo, si bien recordamos, durante la campaña electoral del 2003 para conformar la LIX Legislatura, los partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática elevaron la ban-

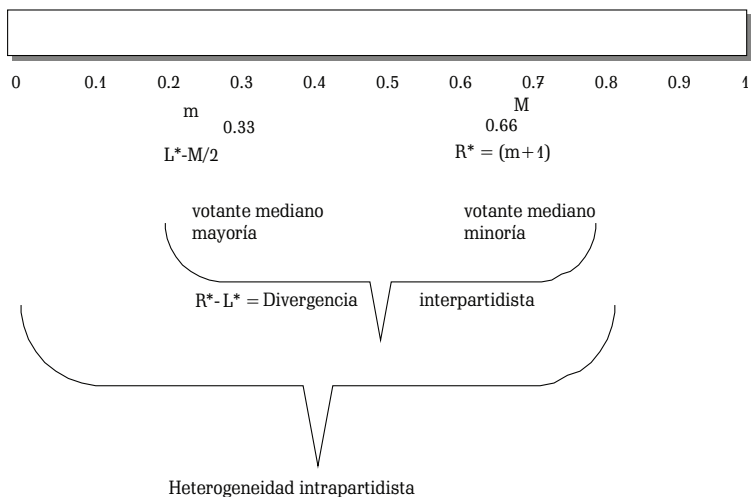
dera "no al IVA en alimentos y medicinas", que fue el argumento esgrimido en la discusión del Pleno. Es decir, su plataforma electoral, como sus promesas de campaña, coincidió con su comportamiento legislativo, al menos en este caso. La representación mandata de estos dos partidos, más que el planteamiento de nuevas políticas, la coalición interpartidista PRI-PRD se origina para conservar el *statu quo*: el voto visible impide cualquier movimiento hacia la derecha; mantener la misma política del IVA a los alimentos y las medicinas en el estado en que se encontraban. En este asunto, el proyecto de decreto por el que se modifica la denominación de la ley del Impuesto al Valor Agregado y se reforman, adicionan y derogan diversa disposiciones de esta ley, para el Partido Revolucionario Institucional, el índice Rice fue de 0.33 del intervalo (0-1) del continuo izquierda-derecha nos exhibe un rompimiento del partido mayoritario, como se puede apreciar en la tabla 1 de las iniciativas aprobadas en la LIX legislatura. Las tensiones partidistas que afloran en 1999, siguen expresándose en la producción legislativa en el asunto del IVA.

Aplicando el modelo de Keith Krehbiel (2000), el voto visible nos arroja la siguiente distribución de los legisladores priistas.

Los índices<sup>6</sup> arriba señalados resultan de la medición de los votos visibles. Los valores surgen de las variables correspondientes a la preferencia o motivación del legislador y a la disciplina partidista al interior del Partido Revolucionario Institucional, de modo tal que el liderazgo en contra del IVA a los alimentos y a las medicinas se encuentra ubicado, espacialmente, por lo menos, en el lugar del votante mediano, o sea, en el 0.33 del intervalo (0-1); y el liderazgo a favor del IVA (Elba Esther Gordillo), igualmente, en la posición de su votante mediano en el punto 0.66 del intervalo (0-1). Dicho lo anterior, para el proyecto de decreto referente al IVA, éste se mantuvo en el *statu quo*: no hubo ninguna transformación. Instalados en

<sup>6</sup>Para una exposición más detallada del análisis de esta iniciativa, véase la ponencia "Comportamiento legislativo. Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, 2003. Mirada desde la representación" presentada por Adrián Gimete-Welsh, San Juan de Puerto Rico, LASA 2006.

FIGURA 1  
COMPORTAMIENTO LEGISLATIVO. VOTOS VISIBLES



la perspectiva de Michael Laver (1999: 5-29),<sup>7</sup> la fuente de conflicto para esta iniciativa se centró en la legitimidad del liderazgo partidista del PRI en el Congreso y su política de coalición con la oposición partidista gobernante.

Pero volviendo a la eficacia legislativa, la LIX Legislatura, como cualquier otra organización, exhibe, al menos cuatro grandes atributos (Hedlund y Freeman, 1984):<sup>8</sup> 1. los legisladores, 2. su infraestructura, 3. sus tareas y 4. su estructura. El perfil de los legisladores, los medios con los que contaron, las funciones que les asignaron en la estructura legislativa fueron los mismos en términos generales en la LIX Legislatura, aunque con el rompimiento de la bancada priísta, al remover a Elba Esther Gordillo de la coordinación del grupo parlamentario priísta y colocar a Emilio Chuayffet en su lugar,

<sup>7</sup>Michael Laver, 1999, "Divided Parties, Divided Government", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 24, núm. 1, febrero.

<sup>8</sup>Nos referimos al artículo "A Strategy for Measuring the Performance of legislaturas in Processing Decisions". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 6, núm. 1, febrero de 1981, 87-113.



cambian las características del liderazgo: las relaciones con los miembros de su partido, las relaciones con los otras bancadas y, por supuesto, las relaciones interinstitucionales se ven modificadas. Esto último, sin duda, habría que instalarlo en un quinto conjunto de variables, de carácter externo, en él se inserta toda institución. Para el caso de la LIX Legislatura, el afianzamiento del liderazgo partidista de Roberto Madrazo en el Congreso de la Unión habrá que insertarlo el proceso electoral del 2006.

¿En qué medida la LIX Legislatura cumple con las metas de los partidos?, ¿cuántas iniciativas fueron propuestas y cuántas fueron aprobadas?, ¿cuál fue el índice Rice de las bancadas en cada una de las iniciativas?, ¿en qué aspectos de la agenda legislativa se establecieron alianzas? Las respuestas a estas interrogantes las podemos ver en la tabla y gráficas subsecuentes que presentamos a continuación.

TABLA 1  
ÍNDICE RICE POR PROYECTO DE DECRETO

	PRI	PAN	PRD
<i>Proyecto de decreto</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>
Por el que se reforma el artículo segundo transitorio a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 20 de marzo de 1997.	0.64	1	1
Que adiciona una fracción V bis al artículo 5o. y un artículo 7o. bis al capítulo I del título segundo de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud.	0.99	1	1
Por el que se modifica la denominación de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de esta ley.	0.33	0.99	1
Si se devuelve a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.	0.96	1	1
De Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004.	1	1	0.91
En lo particular el artículo 3o. reservado, si se admite la modificación propuesta por el diputado Fernando Espino Arévalo.	0.13	1	1

	PRI	PAN	PRD
<i>Proyecto de decreto</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>
En lo particular el artículo 30. reservado, con la modificación aceptada.	0.27	1	1
En lo particular el artículo 13, párrafo cuarto, reservado, con la modificación aceptada.	0.98	1	1
En lo particular el artículo 17, fracción XIV, reservado, con la modificación aceptada.	1	0.97	1
En lo particular el artículo sexto transitorio, reservado, con las modificaciones aceptadas.	0.45	0.99	1
Por el que se reforman los artículos 22, numeral 1, 24, numeral 1, inciso b), 28, numeral 1, inciso a), 29, numeral 1, 30, numeral 1, 35, numeral 1, inciso a), y 38, numeral 1, inciso d); y se adicionan un numeral 2 al artículo 30 y un numeral 4 al artículo 56 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	0.97	0.99	0.78
Por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.	0.52	1	1
Por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo de Apoyo a sus Ahorradores.	0.95	1	1
Por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas; de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; de la Ley del Mercado de Valores; de la Ley de Sociedades de Inversión, y de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.	0.93	1	1
Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004. (Con modificaciones del decreto enviado por la Cámara de Diputados)	0.99	1	0.88
Por el que se reforman los artículos 50., 15, 49, 27, 46 y se adiciona el artículo 55 de la Ley Minera.	0.99	1	1
Modificación al artículo 50. y al Anexo 1, para reasignar recursos al IMSS, propuesta por el diputado Agustín Miguel Alonso Raya, PRD. <sup>9</sup>	0.42	1	1

<sup>9</sup>Este y los subsecuentes votos en particular se desprenden del proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2004.

	PRI	PAN	PRD
<i>Proyecto de decreto</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>
Modificación al artículo 14, para otorgar recursos al Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, propuesta por el diputado José Angel Ibañez Montes, PRI.	0.38	0.99	1
Modificación al artículo 23, inciso j), para destinar recursos al Ramo 38 de la Ciencia y la Tecnología, propuesta por el diputado Julio César Córdova Martínez, PRI.	0.13	1	1
Modificación al artículo 23, fracción I, inciso j), para destinar recursos al Ramo 38 de la Ciencia y la Tecnología, propuesta por el diputado Salvador Martínez Della Rocca, PRD.	0.39	0.97	1
Modificación al Anexo 17, para especificar que la partida para el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable se utilice exclusivamente para actividades relacionadas con el campo, propuesta por el diputado Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza, PRI.	0.98	1	1
Modificación al Anexo 24, Ramo 12, para reasignar recursos al Programa Disminución de Violencia Contra las Mujeres, propuesta por la diputada Martha Lucía Micher Camarena, PRD.	8.34	1	1
Adición de un artículo XXII transitorio, para transferir al Ejecutivo federal los recursos que correspondan respecto de los previstos por concepto de aportaciones para los servicios de educación básica y normal en el Distrito Federal, propuesta por el diputado Fernando Espino Arévalo, PVEM.	0.64	0.07	1
Adición de un artículo XXII transitorio, para que el Gobierno Federal entregue al Congreso de la Unión un análisis sobre los Pidiregas en el sector Energía, propuesta por el diputado Juan Carlos Pérez Góngora, PRI.	0.07	1	1
Artículo 3o., en relación con el Anexo 1-B, con la modificación para destinar una partida de hasta el 1 por ciento del presupuesto de la PGR para fortalecer las acciones de investigación para el esclarecimiento de los asesinatos y desapariciones de mujeres en todo el país. Propuesta por la diputada Diva Hadamira Gastélum Bajo, PRI.	1	0.98	1
Artículo 3o., adición de un párrafo en relación con el Anexo 1-B, Ramo 36, para etiquetar el 0.77 del presupuesto de la SSP para la atención de reclusas que vivan con sus hijos e hijas en los Centros de Readaptación Social federales. Propuesta por la diputada Eliana García Laguna, PRD.	0.99	0.96	1

	PRI	PAN	PRD
<i>Proyecto de decreto</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>
Artículo 13, modificación para que las erogaciones del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se consideren "transferencias" en lugar de "subsidios". Propuesta por el diputado Héctor Pablo Ramírez Puga Leyva, PRI.	0.85	1	1
Artículo 13, modificación a la fracción IV y adición al penúltimo párrafo, para que parte de los recursos del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinen al fortalecimiento de los catastros municipales. Propuesta por el diputado Horacio Duarte Olivares, PRD.	0.66	0.64	1
Artículo 31, modificación para reducir en 5 por ciento las erogaciones relacionadas con la comunicación social. Propuesta por la diputada Marcela Guerra Castillo, PRI.	1	1	0.98
Artículo 55, modificación para que las dependencias al elaborar las reglas de operación propicien la protección al medio ambiente y los recursos naturales, y que los recursos lleguen de manera oportuna a la gente que los necesita. Propuesta por el diputado Pascual Sigala Páez, PRD.	0.98	0.99	1
Artículo 61, modificaciones relativas al Desarrollo Sustentable. Propuesta por el diputado Adrián Chávez Ruiz, PRD.	0.99	1	1
Artículo 62, modificaciones relativas a los Programas para el Campo. Propuesta por el diputado Víctor Suárez Carre-ra, PRD.	0.98	1	1
Anexos 1, 7, 11, 20, 21, modificaciones con el objeto de fortalecer las previsiones salariales en materia educativa del Ramo 25. Propuestas por el diputado Francisco Rojas Gutiérrez, PRI; a nombre de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.	0.99	1	1
Anexo 17, con la modificación para especificar que la partida para el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable se utilice exclusivamente para actividades relacionadas con el campo. Propuesta por el diputado Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza, PRI.	0.98	0.99	1
Anexo 21, Ramo 11, reasignaciones presupuestales para universidades. Propuesto por el diputado Salvador Marínez Della Rocca, PRD.	0.67	1	1
Adición de un artículo transitorio, con relación a proyectos de inversión correspondientes a corredores carreteros. Propuesto por el diputado Quintín Vázquez García, PRI.	0.45	1	1
De Ley General de Bienes Nacionales.	1	0.99	1

	PRI	PAN	PRD
<i>Proyecto de decreto</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>
Con punto de acuerdo por el que no se aprueba la proposición para que la Cámara de Diputados interponga controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo federal por la suscripción de contratos de servicios múltiples por parte de Petróleos Mexicanos.	0.80	1	1
Por el que se reforma el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	1	0.98	1
Por el que se adiciona el artículo 9o. Bis a la Ley de Ciencia y Tecnología.	0.96	1	1
En lo particular el artículo 9o. Bis.	0.75	1	0.97
En lo particular el artículo segundo transitorio.	0.84	1	0.97
Por el que se adiciona el párrafo trigésimo segundo del artículo 2o. y se reforma el párrafo primero del artículo 44 de la Ley Federal de Sanidad Animal.	0.94	1	1
Por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud.	0.99	1	1
Que adiciona una fracción V bis al artículo 5o., y un artículo 7o. bis al Capítulo I del Título Segundo de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud.	0.97	1	1
No se aceptan las modificaciones propuestas por el diputado Jesús González Schmal. <sup>10</sup>	0.96	1	1
En lo particular el inciso j de la fracción I del artículo 22. <sup>11</sup>	0.76	1	1
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.	0.97	1	11
Que adiciona un párrafo tercero al artículo 4o. y un párrafo segundo a la fracción xx del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	1	0.95	1
Por el que se reforman y adicionan los artículos 277 D y 286 K de la Ley del Seguro Social.	0.81	1	0.98
En lo particular el artículo 277 D, reservado en sus términos. <sup>12</sup>	0.90	1	1

<sup>10</sup>Este voto en particular se desprende del proyecto de decreto que adiciona una fracción V bis al artículo 5o., y un artículo 7o. bis al Capítulo I del Título Segundo de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud.

<sup>11</sup>Este voto en particular se desprende del proyecto de decreto por el que se crea la Ley de Asistencia Social.

<sup>12</sup>Este y los subsecuentes votos en particular se desprenden del proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 277 D y 286 K de la Ley del Seguro Social.

	PRI	PAN	PRD
<i>Proyecto de decreto</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>
En lo particular el artículo 286 K, en sus términos.	0.88	1	0.98
En lo particular el artículo segundo transitorio reservado, en sus términos.	0.89	1	0.98
En lo particular el artículo tercero transitorio reservado, con la modificación aceptada.	0.89	1	1
Que adiciona la fracción IX al artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	0.99	1	1
En lo particular el artículo tercero transitorio, si se admite la modificación propuesta. Desechada con 144 votos en pro, 277 en contra y 4 abstenciones. <sup>13</sup>	0.89	1	0.95
En lo particular el artículo tercero transitorio, en sus términos.			
Aprobado con 281 votos en pro, 138 en contra y tres abstenciones.	0.93	0.98	1
Que reforma el artículo 194-M de la Ley Federal de Derechos.	0.93	1	1
Que adiciona una BASE SEXTA al apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	0.98	1	1
En lo particular el artículo 122 BASE SEXTA reservado, en sus términos. <sup>14</sup>	0.98	1	1
En lo particular el artículo primero transitorio reservado, en sus términos.	0.98	1	1
En lo particular el artículo segundo transitorio reservado, con la modificación aceptada.	0.82	1	1
En lo particular el artículo tercero transitorio reservado, si se admite la propuesta del diputado Pedro Vázquez González.	0.97	1	0.93
En lo particular la adición de un artículo transitorio.	0.98	1	0.88
Que reforma la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	0.94	1	1
Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.	0.99	1	1
En lo particular el artículo 2o., fracción I, inciso f), reservado, en sus términos. <sup>15</sup>	0.99	1	0.93

<sup>13</sup>Este y el subsecuente voto en particular se desprenden del proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación.

<sup>14</sup>Este y los subsecuentes votos en particular se desprenden del proyecto de decreto que adiciona una BASE SEXTA al apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>15</sup>Este y los subsecuentes votos en particular se desprenden del proyecto de decreto que reforma, adiciona, deroga y establece diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

	PRI	PAN	PRD
<i>Proyecto de decreto</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>
En lo particular el artículo 13, fracción V, reservado, en sus términos.	0.99	1	1
En lo particular el artículo 3o., fracción XVII; y el artículo 19, fracciones XX y XI, reservados, en sus términos.	0.99	0.91	1
En lo particular, adición al artículo segundo transitorio, propuesta por la diputada María Cristina Díaz Salazar, PRI.	0.99	0.99	0.95
En lo particular, adiciones al artículo 8, fracción I, inciso f), propuestas por el diputado Cruz López Aguilar, PRI.	0.57	0.20	0.97
En lo particular el artículo 3o., fracciones IV y V, reservado, con la modificación aceptada, propuesta por la diputada María Cristina Díaz Salazar, PRI.	1	0.98	0.95
En lo particular, el artículo tercero transitorio, reservado, en sus términos.			
Aprobado con 375 votos en pro, uno en contra y cinco abstenciones.	1	1	0.97
En lo particular el artículo 45-A, 45-B, 45-C, 45-D, 45-E, 45-F, 45-G, 45-H y 45-I; reservado, en sus términos. <sup>16</sup>	0.93	1	0.98
Si se acepta una modificación a la fracción V del artículo tercero transitorio, propuesta por el diputado Francisco Suárez Dávila, PRI.	1	1	0.98
En lo particular la fracción V del artículo tercero transitorio, reservado, en sus términos.	0.97	1	0.98
En lo particular los artículos 29, último párrafo; 31, fracción XIX, segundo párrafo; 32, fracción XVII: reservados; y adiciones a los artículos 216 Bis, inciso B; y tercero transitorio, fracción XXII, con las modificaciones y adiciones propuestas por el diputado José Adolfo Murat Macías, PRI.	1	1	0.97
Si se admite la adición del artículo 219, propuesta por el diputado Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza, PRI.	1	1	0.90
Si se admite una modificación al artículo 3o., párrafo primero. Propuesta por el diputado Roberto Colín Gamboa, PAN. <sup>17</sup>	0.95	1	1

<sup>16</sup>Este y los subsecuentes votos en particular se desprenden del proyecto de decreto que reforma, adiciona, deroga y establece diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Activo.

<sup>17</sup>Este y los subsecuentes votos en particular se desprenden del proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005.

	PRI	PAN	PRD
<i>Proyecto de decreto</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>
En lo particular el artículo 3o., párrafo primero, reservado, en sus términos.			
Aprobado con 255 votos en pro, 127 en contra y seis abstenciones.	0.95	1	1
Si se admite una modificación al artículo sexto transitorio, fracción II, párrafo octavo. Propuesta por el diputado Víctor Suárez Carrera, PRD.	0.75	1	1
Expediente SI/01/04, relativo al procedimiento de declaración de procedencia solicitado en contra del C. René Juvenal Bejarano Martínez, diputado con licencia a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura.	0.99	1	0.86
Por el que se expide la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.	1	1	0.82
En lo particular el artículo 29, reservado, con la modificación aceptada.	0.84	1	1
En lo particular la adición de un artículo transitorio, si se acepta.	0.88	1	1
Por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.	1	0.98	0.93
En lo particular el artículo 6o., reservado, en sus términos.	0.97	0.98	0.05
En lo particular el artículo 11, reservado, en sus términos.	1	1	0.26
En lo particular el artículo 13, reservado, en sus términos.	1	1	0.84
Por el que se reforman los artículos 3o., 5o., 6o. y 8o. de la Ley sobre Elaboración y Venta de Café Tostado.	1	1	0.97
Por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	0.94	1	1
En lo particular los artículos 1-A, fracción IV, segundo párrafo; 4, 4-A, 4-B, 4-C y 7, reservados, en sus términos.	0.31	1	0.93
En lo particular el artículo 2-C, reservado, en sus términos.	0.56	1	1
En lo particular el artículo tercero transitorio, fracción V y XXVI; reservado, en sus términos. <sup>48</sup>	0.90	1	0.97
En lo particular el artículo 1o., apartado A, fracción VI, numeral 19, inciso d), reservado, en sus términos. <sup>49</sup>	0.91	1	1

<sup>48</sup>Este voto en particular se desprende del proyecto de decreto que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Activo y establece subsidios para el empleo y para la nivelación del ingreso.

<sup>49</sup>Este voto en particular se desprende del proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.



	PRI	PAN	PRD
<i>Proyecto de decreto</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>
En lo particular el artículo 4o., fracción VI, reservado, con la modificación aceptada. Propuesta por el diputado Francisco Javier Carrillo Soberón, PRD. <sup>20</sup>	1	0.85	1
Si se acepta una modificación al artículo 5o. Propuesta por el diputado Roberto Javier Vega y Galina, PRI.	0.45	1	1
En lo particular el artículo 29, reservado, con la adición aceptada. Propuesta por el diputado Carlos Flores Rico, PRI.	0.96	1	1
En lo particular el artículo 48, reservado, con la adición aceptada. Propuesta por el diputado Jorge Martínez Ramos, PRD.	0.87	1	1
En lo particular el artículo 49, párrafo octavo, reservado, si se acepta una modificación. Propuesta por el diputado Víctor Suárez Carrera, PRD.	0.97	1	1
En lo particular la adición de dos párrafos al artículo 71, reservado, si se admite la modificación. Propuesta por el diputado Fernando Ulises Adame de León, PRI.	0.78	1	0.98
Por el que se reforma el primer párrafo del artículo 25 de la Ley General de Educación.	1	0.98	1
Por el que se reforman los artículos 314, fracción II, y 350 Bis-6 de la Ley General de Salud.	0.93	1	0.97
Por el que se adiciona la Ley del Seguro Social.	0.99	1	1
En lo particular el artículo 237-A reservado, en sus términos.	0.93	1	0.24
En lo particular el artículo 5, reservado, en sus términos. <sup>21</sup>	0.99	1	1
En lo particular los artículos 12, 24, 29, 30 y 32 de la Ley de Seguridad Nacional, reservados, en sus términos.	0.99	1	1
Que adiciona un párrafo quinto al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	0.92	1	1
Por el que se expide la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.	0.63	1	0.26
En lo particular el artículo 1o. reservado, si se acepta la modificación propuesta por el diputado Omar Ortega Álvarez.	0.70	1	1
En lo particular el artículo 3o., fracción XVII, reservado, con la modificación aceptada por la asamblea.	0.60	0.97	1

<sup>20</sup>Este y los subsecuentes votos en particular se desprenden del proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005.

<sup>21</sup>Este y el subsecuentes voto en particular se desprenden del proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; se reforman los artículos 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

	PRI	PAN	PRD
<i>Proyecto de decreto</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>
En lo particular el artículo 9o., fracción VIII, reservado, si se acepta la modificación propuesta por el diputado Omar Ortega Alvarez.	0.24	1	1
En lo particular el artículo 9o., fracción VIII, reservado, con las modificaciones aceptadas.	0.06	1	1
En lo particular el artículo 90, reservado, si se acepta la modificación propuesta por la diputada Jacqueline Argüelles Guzmán.	0.49	1	1
En lo particular el artículo 120, reservado, con las modificaciones aceptadas.	1	1	0.95
En lo particular los artículos 1o., 3o., fracciones XV, XVI, XXXVI; 9, fracción VIII; 25, 33, 72 y 90, reservados, en sus términos.	1	1	0.95
Por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.	0.95	1	0.98
Por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.	1	1	0.81
De Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.	1	1	0.97
Que adiciona un segundo párrafo al artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	1	1	0.88
Que reforma y adiciona diversos artículos y un Libro Noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	0.94	1	1
En lo particular los artículos reservados, en sus términos.	0.99	1	0.97
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos.	1	1	0.95
De Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.	1	0.96	1
Por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.	0.96	1	0.01
Expediente SI/03/04, relativo al procedimiento de declaración de procedencia solicitado en contra del C. Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal.	0.89	0.99	1
Que reforma el artículo 301 y adiciona el artículo 309 Bis del Código Penal Federal.	1	1	0.97
Que expide la Ley para la Conservación y Restauración de las Tierras; y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las leyes generales de Desarrollo Forestal Sustentable, y del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	0.99	1	1

	PRI	PAN	PRD
<i>Proyecto de decreto</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>
Que adiciona el inciso <i>h</i> ) a la fracción IV del artículo 29 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	0.94	1	0.90
Por el que se concede autorización al ciudadano Vicente Fox Quesada, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para ausentarse del territorio nacional del 2 al 4 de mayo de 2005, a efecto de que realice una visita de Estado a Bolivia y una visita de trabajo a Jamaica.	0.43	1	0.94
Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	0.86	0.98	1
En lo particular los artículos 6o., 10, 18, 19, 25 Bis, 25 Bis 1, 28, 39 y 66 reservados, en sus términos.	0.90	1	1
En lo particular el artículo 10, fracción X; y 25 Bis, reservados, en sus términos.	0.90	0.98	0.97
Que adiciona un Capítulo VII-A al Título Segundo de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	0.98	1	1
En lo particular los artículos 5o., 21, 25, 32, 35 y 36 reservados, en sus términos. <sup>22</sup>	1	1	0.97
Que reforma el único párrafo y se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 46, se deroga la fracción IV del artículo 73; se adicionan las fracciones X y XI, pasando la actual fracción X a ser fracción XII, del artículo 76; y se reforma la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	0.96	1	1
En lo particular, si se admite modificación al artículo 3o. transitorio, propuesta por el diputado Fernando Guzmán Pérez Peláez.	0.79	1	0.97
El artículo 3o. transitorio reservado, en sus términos.	0.94	0.84	1
Que reforma el artículo 117 y deroga el artículo 118 de la Ley de Instituciones de Crédito.	1	1	0.97
Por el que se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	0.43	1	1
Por el que se autoriza la emisión de una moneda conmemorativa del Festival Internacional Cervantino.	0.93	1	1
Que expide la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.	1	0.91	0.90

<sup>22</sup>Este voto en particular se desprende del proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Armas de Fuego, Explosivos y Pirotecnia; y se reforman diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

	PRI	PAN	PRD
<i>Proyecto de decreto</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>
En lo particular los artículos 5o., 34 y 38 reservados, en sus términos.	1	1	0.89
Que reforma y adiciona los artículos 50, 64, 71, 72, 77 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	0.96	1	0.70
En lo particular los artículos 50 y 64 reservados, en sus términos.	0.96	1	0.46
En lo particular los artículos 77, 72 y transitorio único con la modificación aceptada.	0.98	1	0.86
Que reforma el párrafo cuarto y adiciona los párrafos quinto y sexto, recorriéndose en su orden los últimos dos párrafos del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	0.99	1	1
Por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de voto de mexicanos en el extranjero.	0.95	1	0.98
Que reforma diversas disposiciones del Capítulo XII, del Título Segundo, de la Ley Federal de Derechos, en materia de régimen fiscal de Pemex.	0.30	0.99	0.94
Que reforma el artículo 8o. de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.	0.98	1	0.98
Que adiciona el artículo 31 a la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	0.94	1	0.91
Que reforma la fracción V del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	1	1	0.97
En lo particular el artículo 26 apartado B, tercer párrafo, reservado, en sus términos. <sup>23</sup>	0.99	1	0.85
En lo particular el artículo tercero transitorio, reservado, en sus términos.	1	1	0.87
En lo particular el artículo 2o. párrafo cuarto reservado, en sus términos. <sup>24</sup>	0.94	1	
De resolución en cumplimiento de la ejecutoria dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia constitucional 109/2004, relativa al decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005.		1	0.94

<sup>23</sup>Este y el subsecuente voto en particular se desprenden del proyecto de decreto que reforma los artículos 26 y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>24</sup>Este voto en particular se desprende del proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 2o. y 103 de la Ley de Instituciones de Crédito.

	PRI	PAN	PRD
<i>Proyecto de decreto</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>
Que adiciona un último párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.	0.99	1	0.97
Que adiciona las fracciones XIII y XIV al artículo 50. de la Ley de Ciencia y Tecnología.	0.99	1	1
Que reforma el Capítulo XII, Hidrocarburos, del Título Segundo, de la Ley Federal de Derechos.	0.94	1	1
En lo particular los artículos reservados, en sus términos y con las modificaciones y adiciones aceptadas. <sup>25</sup>	0.92	1	1
En lo particular el artículo 2, fracción I, inciso c) numeral 1 reservado, en sus términos.	0.76	0.94	0.90
Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos.	0.99	1	1
De Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.	1	1	0.84
En lo particular la modificación propuesta por el diputado Víctor Suárez Carrera al artículo sexto transitorio reservado, si se admite a discusión.	0.55	1	0.98
En lo particular la adición de los artículos 38 y 39 propuestas por el diputado Juan Carlos Pérez Góngora, si se admiten.	0.72	1	1
En lo particular la adición de un artículo transitorio, propuesto por el diputado Adrián Villagómez García.	0.27	1	1
En lo particular los artículos reservados, en sus términos.	1	1	0.97
En lo particular el artículo 7o., fracción VII, reservado, con la modificación aceptada.	0.96	0.98	1
En lo particular la adición de un artículo transitorio.	0.16	0.96	0.97
Que deroga las fracciones V y VI del artículo 114 de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.	1	1	0.97
Que adiciona un párrafo tercero al artículo 211 Bis 4, y los artículos 211 Bis 8 y 211 Bis 9 al Código Penal Federal.	0.99	1	1
Que expide la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.	1	1	0.94
En lo particular el artículo 14, fracción VII, si se acepta la modificación propuesta por el diputado Pablo Anaya Rivera.	0.99	1	1
En lo particular los artículos 14, 17, 18, 20 y sexto transitorio reservados, en sus términos.	0.99	1	1

<sup>25</sup>Éste y el subsecuente voto en particular se desprenden del proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales.

	PRI	PAN	PRD
<i>Proyecto de decreto</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>
Que concede autorización al ciudadano Vicente Fox Quesada, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para ausentarse del territorio nacional del 16 al 19 de noviembre de este año, con el propósito de realizar una visita a la ciudad de Pusán, República de Corea, para participar en la XIII Reunión de Líderes del Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico.	0.53	1	0.82
Que deroga el inciso <i>h</i> ) de la fracción IV del artículo 29 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	0.94	1	0.78
Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos.	0.99	1	1
De Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.	0.98	1	1
En lo particular el artículo octavo transitorio, reservado.	0.38	1	0.98
Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales.	0.99	1	1
En lo particular si se admite a discusión la propuesta del diputado Salvador Martínez Della Rocca. <sup>26</sup>	0.96	0.98	1
En lo particular los Anexos 1 y 18 reservados, si se admite la modificación propuesta por la diputada Martha Lucía Mícher Camarena.	0.33	1	1
Si se admite la propuesta del diputado Adrián Chávez Ruiz.	0.89	0.98	
En lo particular el artículo 33 reservado, con la modificación aceptada.	0.99	1	1
Que expide la Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental y que deroga el artículo 203 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	0.94	1	1
En lo particular los artículos 70. y 15, reservados.	0.97	0.98	
Que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de la Propiedad Industrial.	1	0.84	0.95
En lo particular el artículo 77 reservado, en sus términos.	1	1	0.86
Que reforma diversos artículos del Código Penal Federal, de la Ley de Armas de Fuego y Explosivos y del Código Federal de Procedimientos Penales.	0.97	1	0.96
En lo particular el artículo 194, numeral 35, del Código Federal de Procedimientos Penales reservado, modificación propuesta por el diputado Sergio Penagos García.	0.98	1	1

<sup>26</sup>Este y los subsecuentes votos en particular se desprenden del proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.

	PRI	PAN	PRD
<i>Proyecto de decreto</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>
En lo particular los artículos reservados en sus términos.	0.99	0.95	
Que adiciona el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	1	0.98	0.96
En lo particular el artículo 2o., fracción VII, reservado, si se admite la modificación propuesta por el diputado Héctor Gutiérrez de la Garza. <sup>27</sup>	0.80	1	0.95
En lo particular los artículos 2o., fracción VII; 25 y 26, último párrafo, reservados, en sus términos.	0.49	1	0.95
En lo particular el artículo 243, fracción V, reservado, con la modificación admitida. <sup>28</sup>	1	1	0.96
Por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	0.92	1	1
En lo particular el artículo 19 reservado, si se acepta la modificación propuesta por el diputado Salvador Martínez della Rocca.	0.67	1	1
En lo particular los artículos 3o., 5o., 9o., 11, 16, 17, 18, 19, 21, 31, 32, 41, 42, 43, 50, 54, 55, 58, 80, 81, 85, título V del 86 al 103, 91, transitorio sexto reservados, en sus términos.	0.93	1	1
Que reforma el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo.	0.99	1	1
Por el que reforma el artículo 226 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	1	0.98	1
Si se acepta a discusión la propuesta del diputado Inti Muñoz Santini.	0.99	0.98	1
De Ley Federal Agraria.	0.25	1	0.83
Que reforma y adiciona la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.	1	1	0.97
En lo particular los artículos 7o., 10; 12, fracción I, reservados, en sus términos. <sup>29</sup>	0.98	1	0.97
Por el que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor.	1	1	0.88
Que adiciona el Título Sexto y los artículos 136 y 137 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	0.99	1	1

<sup>27</sup>Este y el subsecuente voto en particular se desprenden del proyecto de Ley del Mercado de Valores.

<sup>28</sup>Este voto en particular se desprende del proyecto de decreto por el que se adiciona el Título Décimo Segundo a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>29</sup>Este voto en particular se desprende del proyecto de decreto que expide la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro.

	PRI	PAN	PRD
<i>Proyecto de decreto</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>
Que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Federal de Correduría Pública.	0.97	0.98	1
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Comercio Exterior.	0.99		1
De Ley para el Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía.	0.85	0.64	1
En lo particular los artículos 2o., 10, 16 y 17 reservados en sus términos.	0.99	0.66	1
Por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y de la Ley sobre el Contrato de Seguro.	0.91	1	1
Que expide la Ley para el Desarrollo y Promoción de los Bioenergéticos.	1	1	0.89
En lo particular los artículos 16, 35, 50 y 53 reservados, con las modificaciones admitidas.	1	1	0.78
Por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.	0.90	1	0.14
En lo particular el artículo 32, tercer párrafo, reservado; si se acepta la modificación propuesta por el diputado Pablo Franco Hernández.	0.71	1	1
En lo particular los artículos reservados. <sup>30</sup>	0.83	1	0.97
Por el que se reforman las fracciones I y V, del artículo 17, la fracción VI del artículo 262, y se adiciona un segundo párrafo al artículo 217, de la Ley General de Salud.	1	0.55	1
Que reforma el artículo 1350 del Código de Comercio.	0.99	1	1
Que reforma los artículos 6o. de la Ley de Aviación Civil y 18 de la Ley de Aeropuertos.	1	1	0.94
Que expide la Ley de Gas Natural de Proceso, Amoniaco y Fertilizantes Nitrogenados.	0.94	1	0.79
Que expide la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional.	1	1	0.83
Que reforma y adiciona la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.	1	1	0.93
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.	0.91	1	1

<sup>30</sup>Este voto en particular se desprende del proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.



	PRI	PAN	PRD
<i>Proyecto de decreto</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>
Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.	0.87	1	0.97
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología; de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	1	1	0.89
De Ley Federal Agraria.	0.63	1	0.90
Que deroga el artículo 31, fracción III, segundo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	0.89	0.97	1
Que adiciona un segundo párrafo al artículo 32 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.	0.87	1	1
Que reforma el artículo 10., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	1	1	0.97
Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; de la Ley de Instituciones de Crédito; de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas; de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras; de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; de la Ley de Inversión Extranjera; de la Ley del Impuesto sobre la Renta; de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y del Código Fiscal de la Federación.	0.80	1	1
Que expide la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.	0.97	1	1
Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley Para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.	57.7	1	1
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	0.92	1	1
Que expide la Ley para el Fomento a la Innovación y al Desarrollo de Empresas de Base Tecnológica.	0.97	1	1

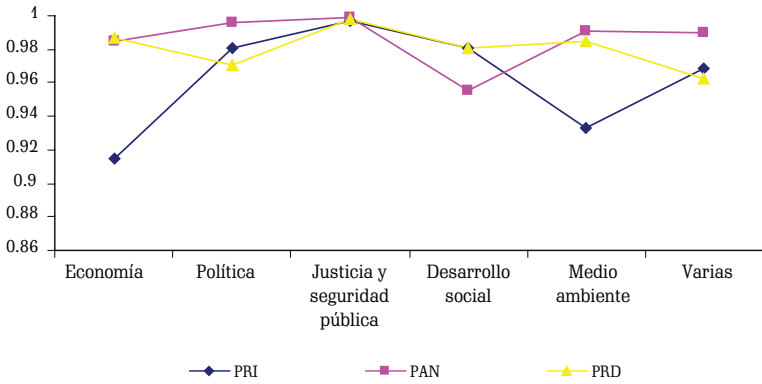
	PRI	PAN	PRD
<i>Proyecto de decreto</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>	<i>i.R</i>
Que reforma el artículo 461, y adiciona los artículos 372 Bis y 372 Bis 1 a la Ley General de Salud.	0.98	1	0.97
Que reforma los artículos 77 Bis 1, segundo párrafo y 77 Bis 9, segundo párrafo, y adiciona un segundo párrafo al artículo 73 de la Ley General de Salud.	1	1	0.97
Que reforma y adiciona los artículos 36, 76, 105, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	1	0.98	0.95
Que adiciona la fracción IV del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	1	1	0.97
Que reforma la fracción V del artículo 36 y el artículo 51 de la Ley de Ciencia y Tecnología.	1	1	0.44
Que expide la Ley que Crea la Agencia Espacial Mexicana.	1	0.86	0.97
De Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, para establecer como zona de restauración ecológica y de reserva de aguas la región Lerma-Santiago-Pacífico.	1	0.56	1
Por el que se expide la Ley General de Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de Humedales y del Ecosistema Manglar, y se reforma y adiciona la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.	0.74	0.98	1
Que reforma el artículo 116, y adiciona el artículo 26 Tercero de la Ley Federal del Derecho de Autor.	1	0.98	11
Que reforma la fracción IV del artículo 148 de la Ley Federal del Derecho de Autor.	1		0.92
Media del índice Rice	0.95	0.99	0.98

De las interrogantes que nos hemos trazado nos centramos solamente en la comparación de las alianzas que se constituyeron entre las distintas bancadas partidistas en la aprobación o rechazo de las políticas públicas. Las organizamos en coaliciones de gobierno y de oposición (véase gráfica 2).

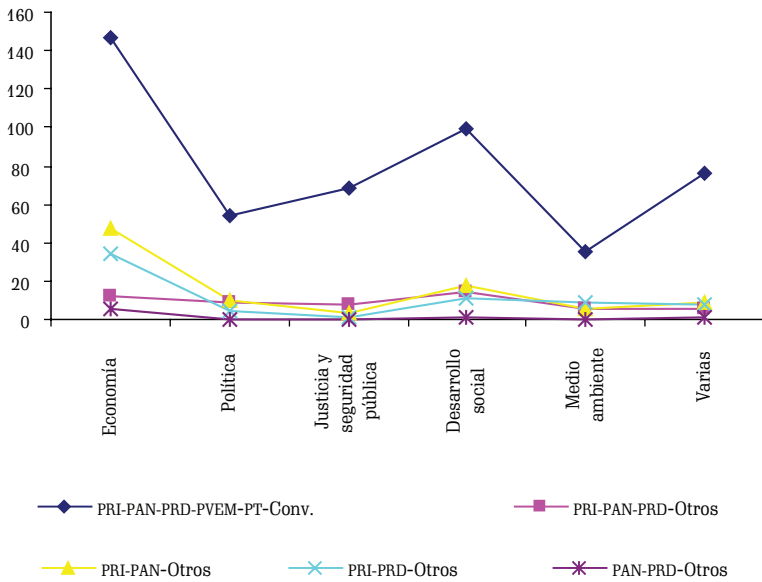
Si bien los resultados de las votaciones en algunas iniciativas se percibe cierta indisciplina partidista, si observamos la media los tres partidos mayoritarios muestran un alto índice de cohesión.

La gráfica 2 nos demuestra que el partido minoritario del gobierno –el Partido Acción Nacional– sí ha sido capaz de establecer coaliciones para promover un alto número de iniciativas en el rubro

GRÁFICA 1  
ÍNDICES DE COHESIÓN



GRÁFICA 2  
COALICIONES POR EJE TEMÁTICO



económico en alianza con el Partido revolucionario Institucional y con el Partido de la Revolución Democrática. Los datos que se reflejan en la gráfica parecen corroborar la afirmación de Benito Nacif (2003)<sup>31</sup> en el sentido de que los partidos de oposición sí tienen a su disposición incentivos para cooperar con el gobierno en la confección de un buen número de políticas públicas. Estos resultados, sin entrar en mayores detalles, parecen afirmar en el sentido contrario de los críticos del presidencialismo.

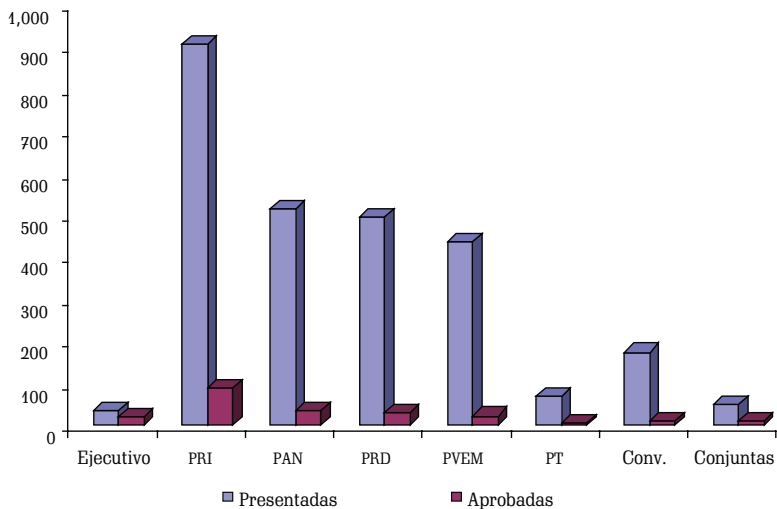
Sin embargo, en una comparación entre las iniciativas presentadas por los partidos y por el Ejecutivo, y la aprobadas en el Congreso, la diferencia entre la entrada y la salida es muy notoria, ya que sólo el 10.3 por ciento de las propuestas fueron aprobadas (314 de 2926). Los datos los podemos ver de manera particular en las gráficas que siguen.

Comparativamente, las propuestas de políticas públicas del Ejecutivo pudieron reunir los apoyos de los partidos para aprobar un porcentaje superior al que lograron los partidos en sí mismos. Lo anterior implica que, si bien el partido en el poder no tenía mayoría legislativa, fue capaz, sin embargo, de generar los apoyos partidistas necesarios para impulsar la mayoría de la agenda legislativa del Ejecutivo, salvo las concernientes a las reformas estructurales: sector energético, IVA en alimentos y medicinas y las laborales. Si estamos en lo correcto, la afirmación de que en un gobierno dividido, o sin mayoría legislativa, es poco productivo, no es del todo cierto si vemos el proceso legislativo en su conjunto. Así, si conjuntamos la legislación del partido en el poder (Ejecutivo+Partido Acción Nacional) aprobada vemos que el 31.25 por ciento supera a la de cualquier partido político de oposición. Véase el porcentaje de eficacia para cada uno de los partidos comparados con la del Ejecutivo

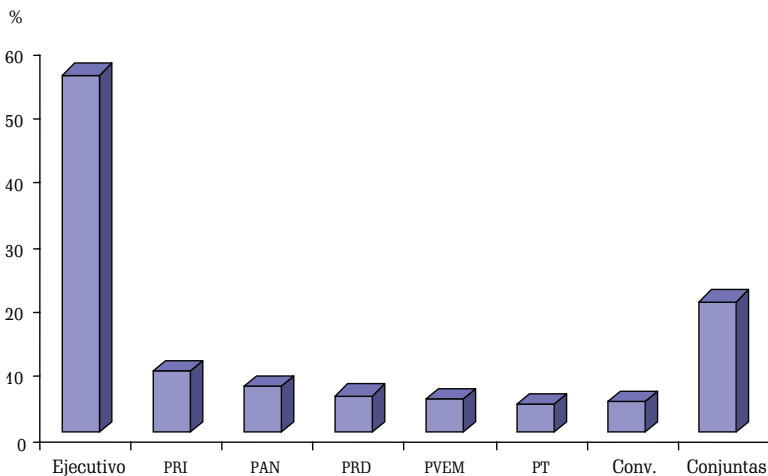
Los resultados de las gráficas anteriores nos parecen reforzar la idea de que la eficacia legislativa no se sustenta sólo en la pre-

<sup>31</sup>Benito Nacif, 2003, "Policy making under divided government in Mexico", Working Paper 305, Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, marzo.

GRÁFICA 3  
PROPUESTAS DE LEGISLACIÓN PRESENTADAS Y APROBADAS



GRÁFICA 4  
PORCENTAJES DE ÉXITO DE LOS PARTIDOS Y EL EJECUTIVO



eminencia de un gobierno de mayoría legislativa<sup>32</sup> o de su fracaso en un gobierno dividido, dependen de un alto grado de disciplina expresado en la mayoría de las propuestas presentadas, pero también de la capacidad de manejo de la agenda legislativa como lo advierten Cox y McCubbins (2005).

Los datos de las gráficas reflejan asimismo cómo la mayoría partidista, en alianza con el partido en el gobierno, tiene efectos en el conjunto de la producción legislativa en la medida que reduce la producción de los partidos minoritarios (véase gráfica 3). Por otro lado, en la medida que se evitaron movimientos de políticas existentes hacia la izquierda o la derecha (incremento del IVA, reforma energética y reforma laboral), se reducen las fisuras partidistas al mínimo, como se demuestra en la media del índice Rice de los partidos (véase p. 282). Se aprecia pues que la producción legislativa resulta de la movilización de los legisladores de los partidos, como también lo ha señalado Luisa Béjar (2004: 196-197). En suma, se aprecia el modelo de la organización partidista, como lo ha subrayado Cox y McCubbins (1997, 2002), Dion (1997) y Dion y Huber (1996). Pero también se dejar ver que el partido mayoritario no siempre gana (véase gráfica 3). Los liderazgos del partido mayoritario no siempre son capaces de influir en los legisladores de su partido (Covington y Barga, 2004).<sup>33</sup>

Los motivos del comportamiento de los legisladores se debe, sin duda, a múltiples factores: la plataforma electoral de los partidos, el perfil de los legisladores, las modalidades de su postulación y de su elección (Béjar, 2004), pero también a sus preferencias o motivaciones individuales.

<sup>32</sup>Los datos que nos ofrece David R. Mayhew sobre los gobiernos de Carter y de Reagan, con mayoría legislativa, parecen corroborar estas afirmaciones.

<sup>33</sup>Cary Carington y Andrew A. Barga, 2004, "Comparing Floor-dominated and Party dominated Explanations of Policy change in the House of Representatives", *The Journal of Politics*, vol. 66, núm. 4. noviembre, 1069-1088.

## ANEXO

TABLA 1  
ÍNDICES DE COHESIÓN

Partidos	Economía	Política	Justicia y seguridad pública	Desarrollo social	Medio Ambiente	Varias
PRI	0.94	0.98	0.99	0.98	0.93	0.96
PAN	0.98	0.99	0.99	0.95	0.99	0.99
PRD	0.99	0.97	0.99	0.98	0.98	0.96

TABLA 2  
COALICIONES POR EJE TEMÁTICO

Coaliciones	Economía	Política	Justicia y seguridad pública	Desarrollo social	Medio ambiente	Varios
PRI - PAN - PRD - PVEM - PT - Conv.	147	54	68	99	35	76
PRI-PAN-PRD-Otros	12	9	8	14	5	6
PRI-PAN-Otros	48	40	3	48	5	9
PRI-PRD-Otros	34	4	4	41	9	8
PAN-PRD-Otros	6	0	0	1	0	1
PRI-PVEM-Otros	2	0	2	0	0	0
PAN-PVEM	1	0	0	0	0	0

TABLA 3  
PROPUESTAS DE LEGISLACIÓN PRESENTADAS Y APROBADAS

Partido	Aprobadas por diputados	Aprobadas por senado	Rechazadas por senado	Rechazadas en comisión o pleno	Pendientes	Presentadas	Aprobadas
Ejecutivo	20	17	0	2	14	36	20
PRI	159	86	7	14	735	908	86
PAN	91	36	6	7	418	516	36
PRD	59	27	4	7	428	493	28
PVEM	62	21	3	16	358	436	22
PT	5	3	0	1	63	69	3
Convergencia	16	8	0	4	154	174	8
Conjuntamente	18	8	0	1	23	49	10



TABLA 4  
 PORCENTAJE DE ÉXITO DE LOS PARTIDOS  
 Y EL EJECUTIVO

Partido	Porcentaje de éxito
Ejecutivo	55.5
PRI	9.5
PAN	7
PRD	5.7
PVEM	5
PT	4.3
Conv.	4.6
Conjuntas	20.4

## BIBLIOGRAFÍA

- BECERRA, Pablo Javier, 2004, "El PRD después de la alternancia. Tensiones y conflictos internos", en Rosa María Mirón y Ricardo Espinoza (coords.), *Partidos políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*, México, UNAM, UAM, AMEP.
- BÉJAR, Luisa, 2004, "Representación y disciplina parlamentarias en México: el marco partidista-electoral después de la alternancia" en Rosa María Mirón y Ricardo Espinoza (eds.), *Partidos políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, UNAM, AMEP.
- , 2004b, "La representación política en México: el papel de los partidos y los grupo parlamentarios en la LVIII Legislatura", en *La representación parlamentaria en México*. Luisa Béjar Algazi y Gilda Waldamn, Coordinadoras, México, UNAM, Gernika.
- CARINGTON, Cary y Andre A. Bargen, 2004, "Comparing Floor Dominated Explanations of Policy Change in the House of Representatives", *The Journal of Politics*, vol. 66, núm. 4. noviembre, 1069-1088.
- CHEIBUB, J.A. y Adam Przeworski, Sebastian Seiegh, 2002, *Government coalitions and Legislative Succes under Presiden-*

- tialism and Parliamentarism”, *British Journal of political Science*, vol. 34, 565-587.
- COX, Gary y Mathew McCubbins, 1997, “Toward a Theory of Legislative Rules Changes: Assessing Schickler and Rich’s Evidence”, *American Journal of Political Science* 41 (4): 1376-1386.
- , 2002, *Agenda Power in the US House of Representatives: 1877-1986*, en David Brady y Mathew McCubbins (eds.), *Party Process, and Political Change in congress: New Perspectives on the History of Congress*, Palo Alto, Stanford University Press.
- , 2005, *Setting the Agenda. Responsible Government on the House of Representatives*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DION, Douglas, 1997, *Turning the Legislative Thumbscrew: Minority Rights and Procedural Change in Legislative Politics*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- y John Huber, 1996, “Party leadership and Procedural Choice in Legislaturas”, *Journal of Politics* 58:25-53.
- ESPINOZA, Ricardo, 2004, “El PRI. Relaciones de autoridad y falta de cohesión de la coalición dirigente”, en Rosa María Mirón y Ricardo Espinoza (coords.), *Partidos políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*, UNAM, UAM, AMEP.
- FIGUEREIDO, A. Limongi, 2000, “Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil”, *Comparative Politics* 32:151-170.
- HEDLUND, Ronald, Patricia Freeman, 1981, “A Strategy for Measuring the Performance of legislaturas in Processing Decisions”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 6, núm. 1, 87-113, febrero.
- KREHBIEL, Keith, 1991, *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- , 1998, *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago, University of Chicago Press.
- , 2000, “Party Discipline and Measures of Partisanship”, *American Journal of Political Science*, vol. 44, núm. 2: 212-227.
- LAVER, Michael, “Divided Parties, Divided Government”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 24, núm. 1, febrero.

- MAYHEW, David, 1994, *Divided We Govern*, New Haven, Yale University Press.
- MIRÓN, Rosa María, 2004, "De la hegemonía a la oposición: el PRI y su cambio organizativo", en Rosa María Mirón y Ricardo Espinoza (coords.), *Partidos Políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*, México, UNAM, UAM, AMEP.
- NACIF, Benito, 2003, "Policy Making under divided government in Mexico", *Working Paper* 305, Notre Dame, Helen Kellogg Institute for International Studies.
- REVELES, Francisco, 2004, "La coalición dominante en el Partido Acción Nacional: líderes, parlamentarios y gobernadores", en Rosa María Mirón y Ricardo Espinoza (coords.), *Partidos políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*, México, UNAM, UAM, AMEP.

*TERCERA PARTE*

*Congreso federal y  
congresos locales*

# Cómo entender a las legislaturas: el análisis institucional y la política de intercambio\*

William B. Heller

No existe democracia sin legislatura y no existe legislatura que no tenga un papel importante en la formulación y expresión de las políticas públicas. Pero, ¿cómo se deben estudiar las legislaturas? Dentro de la ciencia política existen varias perspectivas distintas (que se podrían llamar "tradicionales") para entender las legislaturas. Aunque cada una tiene su valor, se quedan cortas ante la meta de ayudarnos a entender cómo, por qué y con qué fin las legislaturas se organizan y toman decisiones para la sociedad. En esta breve nota pretendo avanzar una perspectiva alternativa basada en el análisis de las instituciones legislativas y en el entorno institucional de la legislatura. Esta perspectiva institucionalista, que exige la abstracción (McCubbins y Thies, 1996) y se funda en argumentos deductivos, permite el desarrollo de análisis sumamente teóricos y generales, pero con fundamentos ligados estrechamente con la realidad organizacional de legislaturas reales. De esta manera se puede no sólo comparar legislaturas que a primera vista no se parecen, al tiempo que se logra entender mejor a toda legislatura democrática por medio del análisis de cualquiera de ellas.

Las modalidades del análisis tradicional de las legislaturas son básicamente cuatro. De alguna manera, estas cuatro perspectivas representan el desarrollo y los avances técnicos de la ciencia política a través del tiempo, aunque a la vez hay que reconocer que ninguna de ellas ha desaparecido ante el poder analítico o predictivo de la que sigue. La primera es la pura descripción, que consta de

\*Gracias a Paola Fajardo y Tere Heller por sus consejos y comentarios.

un conocimiento profundo del objeto de estudio pero carece de alguna base teórica y, por estar tan enfocada en los detalles e idiosincrasias de dicho objeto, no ofrece posibilidades para hacer comparaciones útiles o generalizaciones. Nótese bien, la descripción en sí tiene un lugar importante: sin una idea bien desarrollada de cómo se hace política en la realidad no sería posible basar modelos teóricos en la realidad política ni distinguir entre modelos que iluminen alguna faceta de la política legislativa y los que se apliquen solamente a sistemas tan abstractos que no reflejan la realidad política o institucional de ninguna legislatura que haya habido o por haber. Por otro lado, de un enfoque puramente descriptivo no se puede aprender nada más profundo que una serie de observaciones sueltas. Para ordenar los elementos de la descripción y poder aprender de ella se requiere una teoría.

La segunda perspectiva analítica se basa en la descripción y busca explicar por qué existen los comportamientos e instituciones que se observan (que la descripción pura no hace y sin la cual no se puede pretender entender nada), pero sin buscar las razones en los actores, intereses y opciones preexistentes al comportamiento o institución que se pretende explicar. Al contrario, esta perspectiva consiste básicamente en inferir a partir de los resultados de las acciones tanto los actores claves como los intereses y opciones que los hayan producido. Este modo de análisis, que aplica la lógica inductiva, se emplea muy bien para defender posiciones u opiniones dadas, pero corre el riesgo de identificar causas que no lo son en realidad, ya que el argumento inductivo puede señalar una posible cadena de causalidad pero no puede excluir otras cadenas posibles y, a veces, más probables. Se creía, por ejemplo, que antes de los años noventa el poder del Presidente de México era mucho más que el poder que le otorgaba la Constitución de la República y, partiendo de esta observación, varias explicaciones son posibles. ¿Por qué? Simplificando de una manera exagerada pero de todas formas útil, podría ser la cultura (el pueblo y sus representantes deferían al jefe máximo) o la política "pragmática" (el Presidente, por ser jefe del Poder Ejecutivo controlaba los recursos del poder público, los cuales podía distribuir a políticos que cooperaran con

sus iniciativas de tal manera que no enfrentara oposición importante). Estas dos explicaciones de los poderes “metaconstitucionales” del Presidente son plausibles y hasta cierto punto puede que sean ciertas; pero no toman en cuenta la totalidad de la estructura legislativa y política, donde el Presidente es también el líder del partido mayoritario en la legislatura. Viéndolo así, los poderes del Presidente se explican más fácilmente por la relación entre sus dos puestos, del cual el más importante es el liderazgo del partido (Weldon, 1997; 2004).

La tercera manera de acercarse a las legislaturas consiste en el análisis del comportamiento de los legisladores. Los académicos que se enfocan en este aspecto de la política legislativa pretenden esencialmente llegar a explicar por qué cada legislador toma sus decisiones y las convierte en acciones. En el fondo, buscan explicar los motivos de los representantes —es decir, sus preferencias— por medio de ciertas características identificables y medibles, tales como su nivel socioeconómico, su nivel de educación, su profesión, su situación familiar, su religión, el lugar donde se crió, el papel que desempeña en la legislatura (o, más generalmente, en el proceso político) etcétera (cfr. Aberbach, Putnam y Rockman, 1981). Por un lado, el análisis del comportamiento a través de la formación de las preferencias individuales representa una revolución en la ciencia política, ya que constituye un reconocimiento al hecho de que la política se hace y las decisiones colectivas se toman por medio de la agregación de acciones individuales y así busca una explicación fundada en las preferencias o intereses de los propios actores, y no en fuerzas exógenas y lejos de la influencia humana. Se ha acompañado, además, por el empeño general de basar el análisis en la realidad empírica a través de la recolección de diversos datos y el uso generalizado de técnicas estadísticas avanzadas. Por otro lado, este tipo de análisis deja a un lado la cuestión de cómo los intereses individuales llegan a convertirse en intereses sociales, un tema cuya importancia se ha subrayado a partir del estudio de la opción social (*social choice*) y sistemas de votación (véanse, por ejemplo, Riker, 1982; Saari and Sieberg, 2004) y, más allá, la inestabilidad de decisiones colectivas (McKelvey, 1976; Riker, 1980; Shepsle, 1979;

Shepsle y Bonchek, 1997; Shepsle y Weingast, 1984). Estas son las preguntas que llevan al análisis institucional.

El institucionalismo (que a veces se ha dejado llamar "neoinstitucionalismo") surge de una síntesis de componentes de las otras modalidades de estudio arriba mencionadas. Tiene una raíz importante en las clásicas descripciones institucionales de autores como Wheare (1953, 1962, 1967) y las tipologías institucionales de Lijphart (1984, 1994, 1999), pero sin conformarse con la simple descripción del primero o las correlaciones empíricas del segundo. Busca identificar la conexión entre decisiones individuales y los resultados políticos, basándose en las decisiones individuales pero en vez de preocuparse en los orígenes de las preferencias individuales las trata como factores exógenos y así, se permite formular modelos abstractos de procesos y decisiones políticos que en un principio se pueden aplicar en todas partes al poder identificar las preferencias de los actores. En general, el análisis institucional de las legislaturas se hace a partir de modelos espaciales.

A continuación, este *paper* presentará un estilo de análisis espacial que toma en serio tanto el contexto institucional como los incentivos que pueden promover la necesidad de trabajar dentro de las instituciones y los procesos que dictan. Para poder desarrollar las bases de la perspectiva institucionalista, es necesario primero definir qué es y para qué sirve una institución. Con una buena definición en mano, se puede sentar las bases para traducir el concepto de instituciones al contexto del modelaje espacial, para lo cual es imprescindible establecer unas suposiciones que en su conjunto constituyen la base de partida. Una síntesis de estos elementos lleva al *setter model* de Romer Rosenthal (1978; Rosenthal, 1990), pieza fundamental para el análisis de una extensa variedad de fenómenos, desde la formulación de las políticas públicas hasta el regateo en el mercado e, inclusive, las relaciones entre padres e hijos.

Las instituciones son reglas que definen cómo se distribuye la autoridad. Pueden ser formales (como son las leyes, el reglamento legislativo, o una constitución) o informales (por ejemplo, la diferencia de parte de los legisladores a sus colegas con mas antigüedad; cfr. Knight, 1992) y su propia formulación tiene consecuencias im-



portantes para la elaboración de opciones posibles y los intereses que se favorecen (Cox y McCubbins, 1993; Heller, 2004; Henrich, 2000; Kernell, 1997; Kiewiet y McCubbins, 1988; 1994; Popkin, 1979). Básicamente, las instituciones reparten autoridad, definen la secuencia o proceso para ejercer dicha autoridad y, en el acto, definen la relación entre actores.

En un principio, como señala Cox (2007), sin instituciones todos los actores son iguales. En una legislatura, el reglamento crea posiciones de autoridad y quien ocupa dichas posiciones tiene más posibilidades que sus colegas en sus butacas comunes de influir la formulación de las políticas públicas. Son las instituciones formales las que señalan quién tiene el derecho de proponer nuevas medidas para la consideración legislativa y son las instituciones formales las que otorgan el poder de vetar tales propuestas, sea antes que se tome una decisión como en el caso de los comités en la Cámara de Representantes de Estados Unidos (Shepsle, 1978; Shepsle y Weingast, 1987) o después (Cameron, 2000; Kiewiet and McCubbins, 1988), o de enmendarlas (Cox y McCubbins, 2006b; Heller 2004; Huber, 1992; 1996; Krehbiel, 1994). Más allá, son las instituciones formales las que delimitan la autoridad del Poder Ejecutivo para traducir las decisiones legislativas en acción, y son las instituciones formales en combinación con los recursos de sus ocupantes las que permiten al Poder Legislativo cierto espacio para introducir (mediante su interés y entusiasmo, su disponibilidad para interpretar la legislación a la luz de sus propios intereses, etcétera) cambios que distingan las políticas públicas de las leyes que las autorizan. Para analizar el efecto de las instituciones es necesario definir de manera muy clara tanto los poderes que otorgan las reglas a los que ocupan puestos de autoridad como la secuencia en la cual ejercen dichos poderes. Primero, como se ha señalado arriba, hay que fijar las bases del modelaje espacial.

Los modelos espaciales se construyen a partir de una serie de supuestos básicos que permiten expresar contextos políticos estratégicos mediante representaciones gráficas abstractas. El primer supuesto, compartido con todo análisis que pretende llegar a entender la conexión entre los resultados políticos y las acciones de los

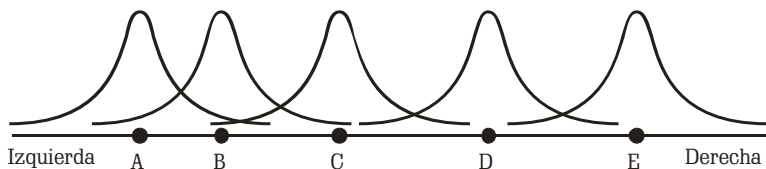
actores dentro del ámbito de la política, es la de elección racional. En el fondo, el supuesto de racionalidad implica ni más ni menos que aceptar que al tener que escoger entre dos alternativas, sean las que sean, cualquier persona opta por la alternativa que *cree* –de acuerdo con la información que tiene o pueda obtener, sus creencias dadas, su capacidad o disponibilidad de recoger y procesar la información, su conciencia, etcétera– mejor para su propio bienestar. Nótese bien: el supuesto de la racionalidad en su fondo *no* requiere que la gente tenga toda la información existente acerca de una decisión o que valore solamente su propio beneficio material, sino que evalúe una decisión sobre la base del conjunto de beneficios y costos que implique. Si tengo boletos para un concierto agotado al cual no puedo asistir, por ejemplo, a lo mejor podría vender mis boletos por mucho más que el costo original; la decisión de vendérselos a un amigo por el mismo precio que pagué (o hasta regalárselos) no es irracional, sino el producto de una ponderación de la utilidad total de ganar más dinero, el valor que doy a la amistad, y el hecho que mi conciencia no me dejaría a gusto si fuera a cobrar a un amigo más que el precio que considere “justo” (aunque el precio del mercado de reventa, que también es en términos económicos el precio correcto, sea mayor). En este caso, la *utilidad* es una medida general de bienestar que acapara tanto consideraciones materiales como más intangibles. Vale notar que la transitividad, que normalmente forma parte de la definición de la racionalidad, es irrelevante cuando hay sólo dos alternativas; además, como se verá, el supuesto de preferencias euclidianas (detallado a continuación) implica transitividad.

No sería posible hacer análisis espacial de la política si sus elementos importantes no se pudieran situar en el espacio. El siguiente supuesto, entonces, es que se pueden situar las políticas públicas en diferentes dimensiones espaciales, de las cuales el continuo izquierda-derecha es una.<sup>4</sup> Tercero, para que un actor pueda evaluar propuestas para decidir cuál le conviene, propongamos dos suposiciones: primero, que cada individuo puede identificar la polí-

<sup>4</sup>Cada elemento de un presupuesto también se puede considerar una dimensión política distinta, por ejemplo.

tica o combinación (paquete) de políticas que más prefiere y ese paquete de políticas se identifica como un punto –el *punto ideal*– en el espacio de la política; segundo, que cada individuo tiene preferencias euclidianas, es decir, su utilidad está en su máximo cuando el conjunto de las políticas públicas coinciden con su punto ideal y se va disminuyendo mientras más incrementa la distancia entre las políticas y su punto ideal. Esta condición implica también la transitividad, ya que si el punto  $x$  está más lejos que el punto  $y$  del punto ideal, y el punto  $y$  por su parte está más lejos que el punto  $z$ ,  $x$  está necesariamente más lejos del punto ideal que el punto  $z$ . La figura 1 ilustra estas suposiciones con un ejemplo de cinco individuos, A, B, C, D y E, en un espacio político unidimensional. Los puntos indican las posiciones ideales de cada uno y las curvas cuyas máximas coinciden con esos puntos ideales señalan la utilidad de cada individuo que va bajando con la distancia del punto ideal relevante.<sup>2</sup>

FIGURA 1  
PREFERENCIAS EUCLIDIANAS Y POLÍTICA UNIDIMENSIONAL



Se adjuntan a estas dos suposiciones básicas tres más, ilustradas en la figura 2, que no son necesarias para hacer el análisis pero que lo facilitan y no afectan la lógica de los argumentos. La figura 2 muestra un espacio político de dos dimensiones, que para propósitos de exposición se identifican aquí como una dimensión horizontal de izquierda-derecha (que algo tienen que ver con la economía y políticas de bienestar social) y una vertical de preferencias sobre la autonomía regional dentro del estado. Son tres actores, A, B y C, con

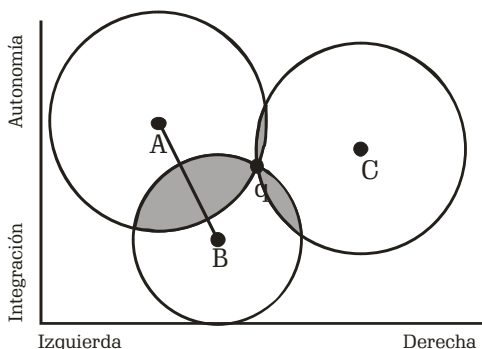
<sup>2</sup>La forma exacta de la curva de utilidad puede variar, siempre y cuando no vuelva a subir a alguna distancia del punto ideal.

sus respectivos puntos ideales y un punto  $q$  con el cual los tres actores comparan cualquier alternativa.<sup>3</sup> El círculo alrededor de cada punto ideal ilustra el primer supuesto adjunto de preferencias simétricas que implica que la relación entre utilidad y distancia no varía con la orientación de las alternativas a escoger. Cada círculo se compone de todos los puntos (que en este ejemplo indican una combinación distinta de políticas en las dimensiones izquierda-derecha e integración-autonomía) que para el actor cuyo punto ideal se encuentra en su centro son idénticos en términos de utilidad al punto  $q$ . Los círculos son *curvas de indiferencia* respecto a  $q$ . El segundo supuesto adjunto es de preferencias separables, es decir, las preferencias individuales en torno a una dimensión de política no varían con las políticas vigentes en otras dimensiones (Lacy 2001a; 2001b; Lacy y Niou, 2004; Shepsle y Bonchek, 1997). Finalmente, suponemos que los acuerdos que resultan de la negociación son eficientes, así que cualquier cambio implicaría un declive de utilidad para por lo menos una de las partes en un acuerdo. El segmento que conecta los puntos ideales de A y B en la figura 2 se compone del conjunto de puntos eficientes, conocido como la *curva de contrato*, ya que si la política vigente se situara en esa línea cualquier cambio, sea a otro punto en la misma línea o a algún punto más alejado, implicaría un descenso de utilidad para A o B, o para los dos.

Hasta aquí, la figura 2 ilustra un contexto pero aún no sirve como base para análisis. Si a ella se agrega un poco de estructura, en cambio, ya se puede pensar en términos de modelos espaciales. Consideremos que A, B y C son legisladores en una legislatura (pequeña, ciertamente) donde se toman decisiones por mayoría (dejamos al paquete de políticas  $q$  como punto de referencia). Como se puede observar claramente en la figura, tomando en consideración los supuestos ya expuestos, cada uno de ellos prefiere cualquier punto dentro de su curva de indiferencia a  $q$ , es indiferente entre  $q$  y cualquier punto que cae en su curva y prefiere  $q$  a cualquier punto fuera de su curva de indiferencia. Los puntos que son mejor que

<sup>3</sup>El punto  $q$  podría ser el *statu quo*—la política que rige en ausencia de decisiones nuevas—pero por ahora es suficiente definirlo como punto de comparación.

FIGURA 2  
 PREFERENCIAS EUCLIDIANAS Y POLÍTICA MULTIDIMENSIONAL



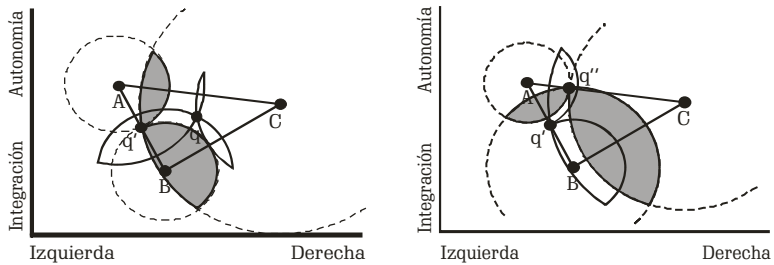
$q$  para alguna mayoría forman el *winset* de  $q$ , o sea, los puntos que caen dentro de las curvas de indiferencia de dos de los tres legisladores;<sup>4</sup> en la figura 2 el *winset* de  $q$  se indica por los pétalos grises definidos por las suposiciones de curvas de indiferencia. En una votación en la cual se enfrentan  $q$  y cualquier propuesta dentro del *winset* de  $q$ , la propuesta ganaría.

El requerimiento para que una propuesta reciba una mayoría de votos para reemplazar a  $q$  es una institución, pero no es suficiente para garantizar una decisión, ni mucho menos una decisión predecible. El problema principal es la inestabilidad provocada por la alta probabilidad que el *winset* de cualquier punto en el espacio de las políticas no esté vacío. Consideremos, por ejemplo, que A y B en la figura 2 se pusieran de acuerdo para aprobar una política nueva,  $q'$ , en su curva de contrato, como el ejemplo en la gráfica izquierda de la figura 3. Frente a un acuerdo así, le conviene al legislador C tratar de romper el acuerdo con una nueva propuesta como  $q''$  en la gráfica derecha de la figura. No se muestra en la figura 3 alternativas en la *winset* de  $q''$ , pero se puede verificar que dicho *winset* no está vacío y, además, tampoco lo sería el *winset* de cualquier punto que

<sup>4</sup>Técnicamente, son los puntos que caen dentro de las curvas de indiferencia de dos o más legisladores, pero en esta figura no solapan más que dos curvas de indiferencia.

reemplazara  $q''$ . El hecho que el *winset* de cualquier punto en el espacio político no está vacío da origen a ciclos políticos: si los ciclos se manifiestan antes que la legislatura tome una decisión, el resultado es política estancada, pues nunca paran para aprobar ninguna ley (Cox, 2007); por otro lado, los ciclos se pueden manifestar después de la toma de decisiones legislativas, llevando así a una inestabilidad permanente en la política pública. Además, si la persona que hace las propuestas tuviera preferencias extremas se podría terminar con resultados políticos peores para todos que el *statu quo* inicial (McKelvey, 1976).

FIGURA 3  
PRINCIPIOS DE UN CICLO POLÍTICO



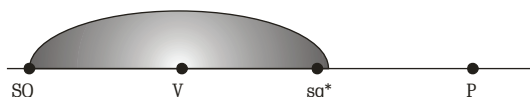
El problema de ciclos no existe en un espacio unidimensional, pues dada la suposición de preferencias euclidianas, para obtener una mayoría es imprescindible contar con el apoyo del votante mediano (C en la figura 2). Esta necesidad implica que ningún cambio de política factible puede ser peor que el *statu quo* para el votante mediano, lo cual implica a su vez que el rango de posibles cambios se reduce mientras más se acerca el *statu quo* al punto ideal del votante mediano. En el momento que se proponga como alternativa el punto ideal del votante mediano, ese gana el apoyo de una mayoría y no permite ninguna posibilidad de cambios subsecuentes (Black, 1948; Downs, 1957; Hotelling, 1929). Con más dimensiones de política, en cambio, las condiciones para que exista un votante mediano cuyo voto sirva para jalar y retener los resultados legislativos

cerca del centro del espacio de la política son muy restrictivas e improbables en dos dimensiones y hasta prohibitivas en el contexto de dimensionalidad más alta (Kramer, 1973; Plott, 1967).

Los ciclos son teóricamente inescapables pero raramente se ven en la realidad. ¿Cómo se evitan los ciclos? Frente a la muy baja probabilidad que las preferencias individuales lleven a un paquete de políticas en equilibrio, la respuesta más creíble se encuentra en la posibilidad que las instituciones estructuran las decisiones para crear y mantener equilibrio. Este concepto de *structure-induced equilibrium*, debido a Shepsle (1979), se construye sobre el *setter model* de Romer y Rosenthal (1978; Rosenthal, 1990), un modelo muy sencillo pero muy potente para el análisis de decisiones unidimensionales. La figura 4 provee un ejemplo del *setter model* para exponer lo que viene siendo la lógica fundamental del análisis institucional.

El *setter model* es un juego no repetido de dos jugadores, uno que fija la agenda —es decir, propone nuevas políticas— y otro que tiene la opción de aceptar la propuesta o de vetarla (véanse, por ejemplo, Heller, 2001; Rasch, 1995; 2000; Rohde, 1991; Weingast, 1992). En el ejemplo expuesto en la figura 4, P representa al proponente (y su punto ideal), V representa al jugador que ejerce el veto y SQ representa la política manifiesta en el caso que P y V no se pongan de acuerdo. El punto  $sq^*$  representa la propuesta política que dejaría a V indiferente entre ella y SQ. Suponiendo (para facilitar la exposición sin cambiar la lógica) que V acepta cualquier oferta que no encuentra peor que SQ, P propondría una política nueva en el punto  $sq^*$  y V aceptaría. Cualquier otra propuesta sería irracional: si P fuera a actuar sinceramente y proponer su punto ideal (o cualquier otro punto a la derecha de  $sq^*$ ), V lo rechazaría porque prefiere el punto SQ; V aceptaría cualquier punto entre SQ y  $sq^*$ , pero

FIGURA 4  
EL SETTER MODEL



sería irracional para P proponer tal punto, ya que prefiere  $sq^*$  a cualquier punto a la izquierda de ello.

La lección del *setter model* es importante: las instituciones estructuran las negociaciones políticas. Un punto quizás más importante pero que de alguna manera generalmente se ha dejado a un lado es la observación que el efecto de las instituciones sobre los resultados políticos depende de la interacción de instituciones y preferencias, tal y como señala la "ecuación fundamental" de la política de Plott (1991: 17; Hinich y Munger, 1997: 905), además de factores relacionados como la impaciencia (Osborne y Rubinstein, 1990; Tsebelis y Money, 1997) o los "horizontes políticos" de Warwick (2005, 2006). Es decir, las instituciones determinan los resultados, pero el efecto de las instituciones depende a su vez del contexto. En el ejemplo expuesto en la figura 4, es obvio que el resultado del proceso de tomar una decisión tiene que ser  $sq^*$ ,<sup>5</sup> si A estuviera más cerca de V para que su punto ideal cayera entre SQ y  $sq^*$ , en cambio, podría proponer su propio punto ideal con la confianza que V lo aceptaría al preferirlo a SQ, o si las autoridades de los actores se intercambiaran, para que V hiciera la propuesta y P la vetara, la misma lógica lleva a la predicción que el resultado se situaría en el punto ideal de V. Si SQ quedara entre V y P, en cambio, se puede observar que no existiría ninguna política que ambos prefieran a SQ, con el resultado predicable de una política estable.

El *setter model* es punto clave para el estudio de las legislaturas y de las instituciones en general. La mayor parte de los estudios sobre los efectos de las instituciones lo utilizan directamente, enfocándose en sus efectos directos, aunque a veces sutiles como en el caso de la autoridad negativa que Cox y McCubbins en su *Cartel Agenda Model* imputan a los líderes de partidos (2006a; véase también Laver y Schofield, 1990; Laver y Shepsle, 1990, 1996; Shepsle y Weingast, 1987). De todas formas, para el típico análisis institucional las instituciones definen cómo, cuándo, y con qué fin los actores

<sup>5</sup>Vale notar que la determinación del punto  $q^*$  y no un punto un poquito más cerca de V depende de la suposición que los empates se deciden a favor del proponente. Otras maneras de resolver empates podrían llevar a predicciones distintas (aunque no muy alejadas).



políticos (o sea, los individuos que por su posición institucional poseen la autoridad de incidir directamente en el proceso político) pueden tratar de manipular los resultados políticos. Las instituciones definen las negociaciones sobre la política pública y hasta pueden ser parte de negociaciones, particularmente en momentos de cambio (como, por ejemplo, la manipulación de reglas electorales para proteger a los élites; Boix, 1999; Olaleye, 2003: 7; o la manipulación del tamaño del gabinete para suavizar el proceso de formación de coaliciones gubernamentales; Mershon, 2002). A fin de cuentas, para la gran mayoría de análisis institucionales, la meta de la política es la creación de la política pública (cfr. Budge y McDonald Forthcoming). Sin embargo, una consideración más al fondo del lugar de las instituciones en la vida política saca a la luz una perspectiva diferente, también basada sólidamente en el *setter model* pero que abre la puerta a una ponderación de efectos institucionales tanto muy sutiles como de largo alcance. En pocas palabras, la importancia del contexto de las decisiones, incluyendo las preferencias de los actores cuya autoridad se basa en las instituciones, sugiere que la política no se trata directamente de "quién obtiene qué, cuándo y cómo" (Laswell, 1936), sino *quién decide* quién obtiene qué, cuándo y cómo.

La importancia de las instituciones para la formulación de la política pública se debe a las autoridades que otorgan a distintos individuos con sus propias preferencias para incidir en la política. Considere, por ejemplo, el caso de un partido mayoritario en una legislatura: por un lado, ya que fija la posición del partido en torno a la política pública, su calidad de mayoría asegura que se pasarán las políticas que quiere.<sup>6</sup> Pero, ¿cómo decidir cuál es el paquete preferido de políticas del partido? Mucho depende de los procesos internos del partido –por su parte también definido por las instituciones que organizan la actividad partidaria– pero se puede suponer que de alguna manera llegan a una decisión. La figura 5 muestra un

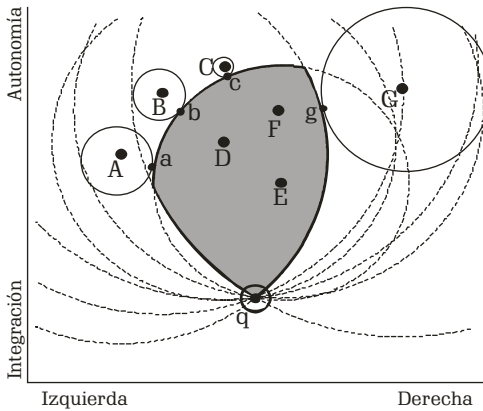
<sup>6</sup>En realidad, la capacidad de un partido mayoritario para pasar las políticas preferidas depende en parte de la unidad partidaria al momento de votar (Best y Heller 2005; Bowler, Farrell y Katz, 1999). Aun así, la unidad vendría siendo irrelevante si el partido no pudiera establecer una posición preferida.

partido de siete miembros y el pétalo relleno se compone del *winset* de  $q$  si las decisiones del partido se toman por unanimidad.<sup>7</sup> Como se puede ver, no hay ningún punto dentro del *winset* de  $q$  que sea candidato obvio para definir la posición del partido; pero si al requisito que la decisión sea unánime se agrega la restricción que sólo un miembro definido del partido puede proponer alternativas para la consideración de la membresía la identidad de dicho proponente llega a ser de suma importancia. Si el proponente fuera cualquiera de los miembros cuyos puntos ideales están dentro del *winset* unánime de  $q$  (D, E y F), podría proponer su propio punto ideal; si el proponente fuera uno de los otros cuatro miembros, propondría el punto dentro del *winset* de  $q$  más cerca de su propio punto ideal (la propuesta de cada uno de ellos se identifica en la figura por la letra que identifica cada uno, pero en minúscula), siguiendo la misma lógica que dicta que el proponente en el *setter model* de la figura 4 propondría el punto  $sq^*$ . Queda claro que la política que promueve el partido y, en el caso de un partido mayoritario, define la política pública depende de una manera importante de la distribución de la autoridad dentro del partido.

Si las instituciones otorgan el poder de determinar las políticas públicas a los ocupantes de puestos de autoridad, creados mediante instituciones que fijan el lugar de cada puesto en el proceso político, y si a los participantes en el juego político les interesan los resultados políticos –interés sin el cual los modelos espaciales no tienen ningún sentido– es inescapable la conclusión que desde un principio el enfoque de la política tiene que ser en quién ocupa los puestos institucionales y no tanto qué hacen con el poder que les pertenece. En resumidas cuentas, las instituciones crean poder en la medida que definen quién puede formular las políticas y hasta dónde extiende su influencia. Además, en la realidad política dentro de los partidos y dentro de las legislaturas la autoridad de tomar decisiones normalmente se distribuye entre varios actores que no pueden ha-

<sup>7</sup>La manera que el partido toma decisiones es importante porque define al tamaño y la forma del *winset* de  $q$ , pero para el propósito del argumento aquí lo que importa es que existe alguna regla para tomar decisiones. La unanimidad viene siendo una de las reglas más estrictas (Tsebelis, 1995a; 1995b; 1999; 2000; 2002).

FIGURA 5  
UNANIMIDAD Y EL WINSET DEL *STATU QUO*



cer nada si no trabajan juntos. Por un lado, las instituciones dan influencia; por otro lado, las instituciones restringen esa influencia al requerir que la influencia se comparte. Desde esta perspectiva, el poder compartido ha de generar un interés en quién ocupa puestos de poder entre los que sentirán los efectos del ejercicio de ese poder, sino también entre los mismos privilegiados por las instituciones.

El análisis institucional se basa en la hipótesis mantenida que las reglas afectan el comportamiento y determinan, en combinación con las preferencias de los que ejercen la autoridad otorgada por ellas, los resultados políticos. Pero si los que ejercen la autoridad mantienen su influencia a través de un tiempo e inciden en la legislación de muchas políticas públicas, es bien posible que el enfocarse solamente en las políticas no sea una estrategia óptima. Por un lado, si existe la posibilidad de cambios en los puestos de autoridad los ocupantes de esos puestos tienen que trabajar para asegurar su propia tenencia (cfr. Jacobson y Kernell, 1983; Mayhew, 1974), quizá en el proceso aceptando resultados políticos más lejos que lo necesario de su política ideal. Por otro lado, puede ser óptimo a lo largo hacer políticas no tanto para acercarlas al punto ideal de uno sino para ayudar a los

demás ocupantes de puestos de poder para que retengan su autoridad, siempre y cuando no haya otros candidatos con los cuales se podría trabajar mejor –y si hubiera tales candidatos, se podría condicionar las políticas para dificultar la tenencia de los demás funcionarios. Los funcionarios prefieren compartir el poder con otros cuyas metas y preferencias más se acercan a las suyas.

Parece paradójico, pero el mensaje al fondo del análisis institucional es que lo más importante de la política es quién ejerce el poder. A cambio de otras perspectivas que también hacen hincapié en las identidades de los funcionarios, el institucionalismo se enfoca en la identidad como indicación de preferencias, las cuales se privilegian solamente por su posición dentro de un sistema de reglas y procesos. Los que eligen los funcionarios tienen que fijarse bien no sólo en las preferencias de cada quien, sino también –y esto es fundamental– en cómo y hasta qué grado las combinaciones de preferencias y poderes pudieran llevar a las autoridades electas a subvertir la búsqueda de política pública al deseo de encontrar y retener buenos compañeros para poder hacer política hasta después. El problema es que si no hay cuidado y las instituciones son de alguna manera incompletas (y de alguna manera siempre lo serán), no hay fecha para que después se vuelva “ahora”.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABERBACH, Joel D., Robert D. Putnam, and Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- BEST, Robin, and William B. Heller. 2005. “Safety in Numbers? Seat Shares and Discipline in Legislative Parties.” Paper presented at ECPR Joint Sessions of Workshops, 14-19 April, at Granada, Spain.
- BLACK, Duncan. 1948. “On the Rationale of Group Decision Making”, *Journal of Political Economy* 56 (1): 23-34.
- BOIX, Carles. 1999. “Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies.” *American Political Science Review* 93 (3): 609-624.

- BOWLER, Shaun, David M. Farrell, and Richard S. Katz, eds. 1999. *Party Discipline and Parliamentary Government*. Edited by S. C. Patterson, *Parliaments and Legislatures Series*. Columbus: Ohio State University Press.
- BUDGE, Ian, and Michael D. McDonald. Forthcoming. "Election and Party System Effects on Policy Representation: Bringing Time into a Comparative Perspective." *Electoral Studies*.
- CAMERON, Charles M. 2000. *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. Edited by R. L. Calvert and T. Eggertson, *Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- COX, Gary W. 2007. "The Organization of Democratic Legislatures." In *Oxford Handbook of Political Economy*, edited by B. R. Weingast and D. Wittman. Oxford: Oxford University Press.
- , and Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- , and Mathew D. McCubbins. 2006a. *Setting the Agenda: Parliaments, Procedural Cartels and Policy Making*. Cambridge, Cambridge University Press.
- , and Mathew D. McCubbins. 2006b. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge, Cambridge University Press.
- DOWNES, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row.
- HELLER, William B. 2004. "Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments." *American Journal of Political Science* 45 (4): 780-798.
- HENRICH, Joseph. 2000. "Does Culture Matter in Economic Behavior? Ultimatum Game Bargaining among the Machiguenga of the Peruvian Amazon." *The American Economic Review* 90 (4): 973-979.
- HINICH, Melvin J., and Michael C. Munger. 1997. *Analytical Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HOTELLING, Harold. 1929. "Stability in Competition." *The Economic Journal* 39 (153): 41-57.

- HUBER, John D. 1992. "Restrictive legislative Procedures in France and the U.S." *American Political Science Review* 86 (3): 675-687.
- , 1996. *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*. Cambridge and Nueva York, Cambridge University Press.
- JACOBSON, Gary C., and Samuel Kernell. 1983. *Strategy and Choice in Congressional Elections*. 2nd ed. New Haven: Yale University Press.
- KERNELL, Samuel. 1997. *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*. 3rd ed. Washington, D.C.: CQ Press.
- KIEWIET, D. Roderick, and Mathew D. McCubbins. 1988. "Presidential Influence on Congressional Appropriations Decisions." *American Journal of Political Science* 32: 713-736.
- , and Mathew D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- KNIGHT, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Edited by J. E. Alt and D. C. North, *Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- KRAMER, Gerald H. 1973. "On a Class of Equilibrium Conditions for Majority Rule." *Econometrica* 41 (2): 285-297.
- KREHBIEL, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Edited by J. E. Jackson and C. H. Achen, *Michigan Studies in Political Analysis*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- LACY, Dean. 2001a. "Nonseparable Preferences, Measurement Error, and Unstable Survey Responses." *Political Analysis* 9 (2): 1-24.
- , 2001b. "A Theory of Nonseparable Preferences in Survey Responses." *American Journal of Political Science* 45 (2): 239-258.
- , and Emerson Niou. 2004. "A Theory of Issue Linkage and Economic Sanctions: The Roles of Information, Preferences, and Threats." *Journal of Politics* 66 (4): 25-42.
- LASWELL, Harold. 1936. *Politics: Who Gets What, When, and How*, Nueva York, McGraw Hill.
- LAVER, Michael, and Norman Schofield. 1990. *Multiparty Government: the Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

- \_\_\_\_\_, and Kenneth A. Shepsle. 1990. "Government Coalitions and Intraparty Politics." *British Journal of Political Science* 20: 489-507.
- \_\_\_\_\_, 1996. *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Edited by J. Alt and D. C. North, *Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge and Nueva York, Cambridge University Press.
- LIJPHART, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_, 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_, 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- MAYHEW, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- MCCUBBINS, Mathew D., and Michael F. Thies. 1996. "Gourisei to jisshou shugi seiji riron no kiso [Rationality and the Foundations of Positive Political Theory]." *Rebaisan [Leviathan]* 19: 7-32.
- MCKELVEY, Richard D. 1976. "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control." *Journal of Economic Theory* 12: 472-482.
- MERESHON, Carol. 2002. *The Costs of Coalition*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- OLALEYE, Wole. 2003. "An Assessment of the Legislative Framework for Political Party Coalition in South Africa." Paper presented at Meetings of the Electoral Institute of Southern Africa, Cape Town, South Africa, 19 June.
- OSBORNE, Martin J., and Ariel Rubinstein. 1990. *Bargaining and Markets*. Edited by K. Shell, *Economic Theory, Econometrics, and Mathematical Economics*. San Diego: Academic Press.
- PLOTT, Charles. 1967. "A Notion of Equilibrium and Its Possibility under Majority Rule." *American Economic Review* 57: 787-806.
- \_\_\_\_\_, 1991. "Will Economics Become an Experimental Science." *Southern Economic Journal* 57 (4): 901-919.

- POPKIN, Samuel L. 1979. *The Rational Peasant*. Berkeley, California: University of California Press.
- RASCH, Bjørn Eric. 1995. "Parliamentary Voting Procedures." In *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, edited by H. Döring. Frankfurt and Nueva York, Campus Verlag and St. Martin's Press.
- , 2000. "Parliamentary Floor Voting Procedures and Agenda Setting in Europe." *Legislative Studies Quarterly* 25:3-23.
- RIKER, William H. 1980. "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions." *American Political Science Review* 74 (2): 432-446.
- , 1982. *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press.
- ROHDE, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Edited by B. I. Page, *American Politics and Political Economy Series*. Chicago: University of Chicago Press.
- ROMER, Thomas, and Howard Rosenthal. 1978. "Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo." *Public Choice* 33: 27-44.
- ROSENTHAL, Howard. 1990. "The Setter Model." In *Advances in the Spatial Theory of Voting*, edited by J. M. Enelow and M. J. Hinich. Cambridge, Cambridge University Press.
- SAARI, Donald G., and Katri Sieberg. 2001. "The Sum of the Parts Can Violate the Whole." *American Political Science Review* 95 (2): 415-433.
- SHEPSON, Kenneth A. 1978. *The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignments in the Modern House*. Chicago: University of Chicago Press.
- , 1979. "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models." *American Journal of Political Science* 23 (1): 27-59.
- , and Mark S. Bonchek. 1997. *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*. New York and London: Norton.
- , and Barry Weingast. 1987. "The Institutional Foundations of Committee Power." *American Political Science Review* 81 (1): 85-104.



- \_\_\_\_\_, 1984. "Uncovered Sets and Sophisticated Voting Outcomes with Implications for Agenda Institutions." *American Journal of Political Science* 28 (1): 49-74.
- TSEBELIS, George. 1995a. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism." *British Journal of Political Science* 25: 289-326.
- \_\_\_\_\_, 1995b. "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies." In *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, edited by H. Döring, Nueva York, St. Martin's Press.
- \_\_\_\_\_, 1999. "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis." *American Political Science Review* 93 (3): 591-608.
- \_\_\_\_\_, 2000. "Veto Players and Institutional Analysis." *Governance* 13 (4):441-474.
- \_\_\_\_\_, 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York and Princeton: Russel Sage Foundation and Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ and Jeannette Money. 1997. *Bicameralism*. Edited by J. E. Alt and D. C. North, *Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- WARWICK, Paul V. 2005. "Do Policy Horizons Structure the Formation of Parliamentary Governments?: The Evidence from an Expert Survey." *American Journal of Political Science* 49 (2): 373-387.
- \_\_\_\_\_, 2006. *Policy Horizons and Parliamentary Government*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- WEINGAST, Barry R. 1992. "Fighting Fire with Fire: Amending Activity and Institutional Change in the Postreform Congress." In *The Postreform Congress*, edited by R. H. Davidson, Nueva York, St. Martin's Press.
- WELDON, Jeffrey A. 1997. "The Political Sources of Presidentialismo in Mexico." In *Presidentialism and Democracy in Latin America*, edited by S. Mainwaring and M. S. Shugartículo Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_, 2004. "Changing Patterns of Executive-Legislative Relations in Mexico." In *Dilemmas of Political Change in Mexico*, edi-

ted by K. J. Middlebrook. London and San Diego: Institute of Latin-American Studies, University of London/Center for U. S.-Mexican Studies, UC San Diego.

WHEARE, K. C. 1953. *Federal Government*. 3rd. ed. London: Oxford University Press.

———, 1967. *Legislatures*. 2nd ed. London, Oxford, and Nueva York, Oxford University Press.

———, 1962. "Federalism and the Making of Nations." In *Federalism: Mature and Emergent*, edited by A. W. Macmahon. New York, N.Y.: Russell and Russell.

# ¿Cumple el Congreso con las leyes que produce? El caso de la Ley General de Desarrollo Social en México

Erika Andrea Palma Delgado  
Karla Valverde Viesca

La atribución del Poder Legislativo para crear marcos normativos que impulsen la formulación de políticas públicas, hace que su papel sea de suma importancia en el diseño de los mismos. Pero el proceso político del que son resultado también puede hacerlos susceptibles de quedar con vacíos e inconsistencias que, entre otras cosas, a su vez los hacen poco viables cuando son puestos a prueba. Bajo esta lógica, en este trabajo enfatizamos tanto el proceso legislativo que dio lugar a la Ley General de Desarrollo Social, como la puesta en marcha de las disposiciones que de ella derivan. Ello con la finalidad de discutir lo que sucede con las leyes que el Congreso produce e identificar cuál ha sido hasta ahora la viabilidad de esta ley y de los diversos mecanismos que la complementan.

En este contexto, se describen tres etapas sustantivas en la creación de la Ley General de Desarrollo Social. La primera responde a la pregunta: ¿cómo se creó y aprobó dicha ley? y para ello refiere tanto la presentación y discusión de las iniciativas de ley, como el trabajo en comisiones. La segunda revela el producto legislativo, esto es, cómo quedó la ley aprobada en ambas cámaras. Por último, la tercera analiza su entrada en vigor y la puesta en marcha de diversas disposiciones contenidas en ella, es decir, qué ha pasado con la ley.

## PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE INICIATIVAS

Sobre el proceso legislativo, vale la pena destacar que la Ley General de Desarrollo Social es resultado de cinco iniciativas que fueron

presentadas a lo largo de la LVIII Legislatura. Si bien es cierto, que dicha ley tiene como primer antecedente la presentada por el Partido de la Revolución Democrática el 27 de abril de 2000 durante la Legislatura LVII, no fue sino hasta la LVIII Legislatura cuando se trabajó de forma sistemática, tanto en la presentación de diversas iniciativas de ley como en la discusión y redacción del dictamen correspondiente.

El cuadro 1 sintetiza las iniciativas presentadas, en él se destaca la Cámara de origen; el partido que la presenta; el legislador que le dio lectura; la fecha y la legislatura en la cual fue propuesta. En la última columna se identifican, con base en el partido al que pertenece el legislador y el orden en que fueron presentadas, las siglas que usaremos para el análisis de las iniciativas, pues los partidos de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional propusieron dos cada uno.

Por otra parte y conscientes de la complejidad que supone el análisis de cada iniciativa, para los fines de este trabajo destacaremos dos aspectos: cómo se entiende al desarrollo y los temas incorporados a la discusión, por cada iniciativa.

*Definición del desarrollo.* Con base en un estudio comparado de las cinco iniciativas presentadas durante la LVIII Legislatura, puede afirmarse que, si bien todas entienden al desarrollo como una ampliación de las capacidades y oportunidades de que goza el ser humano, existen algunas diferencias entre ellas. Mientras que las iniciativas panistas señalan que el desarrollo es parte de los derechos para la libre gestión del bienestar individual, para las iniciativas perredistas y priísta se trata de la realización de los derechos sociales contenidos en la Constitución. Asimismo, cabe señalar que mientras las iniciativas perredistas y priísta expresan una visión centrada en el colectivismo, basándose en principios tales como la equidad, la evaluación, la vigilancia, la transparencia y las sanciones, ambas iniciativas panistas acentúan una visión individualista centrada en la focalización y el voluntarismo solidario a través de las asociaciones intermedias (Palma, 2005; Valverde, 2004).

CUADRO 1  
 INICIATIVAS DE LEY PRESENTADAS PARA CREAR LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

Cámara	Partido	Legislador	Fecha	Legislatura	Siglas para el análisis
Diputados	PRD	Clara Brugada Molina	27 de abril de 2000	LVII	
Senadores	PRD	Leticia Burgos Ochoa	26 de abril de 2001	LVIII	PRD (4)
Diputados	PRD	Esteban D. Martínez Enriquez	14 de diciembre de 2001	LVIII	PRD (2)
Diputados	PAN	Francisco Javier Cantú Torres	26 de marzo de 2002	LVIII	PAN (4)
Diputados	PRI	Narciso Alberto Amador Leal	16 de abril de 2002	LVIII	PRI (4)
Senadores	PAN	Francisco Fernández de Cevallos y Urueta	6 de diciembre de 2002	LVIII	PAN (2)

Fuente: Elaboración propia, con base en el paquete legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

*Temas incorporados por cada iniciativa.* Para comparar las iniciativas presentadas definimos un total de 30 temas relevantes. A partir de ello, identificamos que la iniciativa del PRI (1) incorpora un mayor número de temáticas a la discusión, mientras que el proyecto PAN (1) es el que menos temáticas sugiere. Otra manera de discutir esta información es comparando el número de iniciativas que discuten una misma temática. En este sentido, los temas que tuvieron una mayor consideración fueron los relativos a los objetivos de la ley; los principios de la política social; la evaluación de los programas; la participación social; y la concurrencia entre la Federación, las entidades y los municipios. Por el contrario, los temas menos propuestos por las iniciativas se refieren a los derechos para el desarrollo social; los objetivos de la política social; los sujetos de desarrollo social y las zonas prioritarias.

Un resumen con el listado de los temas propuestos por cada iniciativa aparecen en el cuadro 2, donde también se identifican las temáticas más discutidas por los partidos y el número total de temáticas abordadas por cada uno.

### **El trabajo en comisiones: búsqueda de acuerdos y consensos**

En lo que respecta al trabajo legislativo, es importante destacar que la dificultad para llegar a los acuerdos fundamentales con respecto a la ley fue notable durante el periodo de discusión de las iniciativas presentadas, el cual abarcó de 2001 a 2003, principalmente en la Cámara de Diputados ya que a pesar de contar con un predictamen, éste nunca fue aprobado. Sin embargo, en la Cámara de Senadores, las comisiones de Desarrollo Social y Estudios Legislativos dictaminaron en conjunto la Ley General de Desarrollo Social, que fue aprobada por el Pleno y turnada a la Cámara de Diputados el día 29 de abril de 2003, un día antes de que terminara el periodo ordinario de sesiones correspondiente al último año de ejercicio de la LVIII Legislatura.

Pese a la imposibilidad de hacer concurrir a las comisiones de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados y la de Senadores, la

CUADRO 2

TEMAS INCORPORADOS A LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL  
 APORTACIONES POR INICIATIVA

<i>Propuesta</i>	<i>PRD (1)</i>	<i>PRD (2)</i>	<i>PAN (1)</i>	<i>PRI (1)</i>	<i>PAN (2)</i>	<i>Núm. de menciones por tema</i>
1. Conceptos básicos	No	Sí	No	No	No	1
2. Principios de la política social	Sí	Sí	No	Sí	Sí	4
3. Derechos para el desarrollo social	No	No	No	Sí	No	1
4. Objetivo de la ley	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	5
5. Objetivos de la política social	Sí	No	No	No	No	1
6. Instituciones gubernamentales	Sí	Sí	Sí	No	No	3
7. Instituciones de enlace	Sí	Sí	Sí	No	No	3
8. Instituciones ciudadanas	No	No	No	Sí	No	1
9. Lineamientos del gasto social	Sí	Sí	No	Sí	No	3
10. Formulación y ejecución	No	No	No	Sí	Sí	2
11. Lineamientos para el diseño de los programas sociales	Sí	No	No	Sí	No	2
12. Evaluación de los programas	Sí	Sí	Sí	No	Sí	4
13. Creación de indicadores para diagnosticar y evaluar resultados de los programas sociales	Sí	No	Sí	No	No	2
14. Tipos de programas de desarrollo social	No	Sí	Sí	No	No	2
15. Prioridades de los programas de desarrollo social	No	No	Sí	No	Sí	2
16. Publicidad gubernamental	No	No	Sí	Sí	No	2
17. Sujetos del desarrollo social	No	No	No	Sí	No	1

CUADRO 2 (Continuación)

Propuesta	PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)	Núm. de menciones por tema
18. Participación social	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	5
19. Organizaciones sociales	No	No	Sí	Sí	No	2
20. Padrón de beneficiarios	No	No	Sí	Sí	No	2
21. Fomento a la economía popular	Sí	Sí	No	No	No	2
22. Derecho a la denuncia popular	Sí	Sí	No	No	No	2
23. Aplicación de la Ley	Sí	Sí	No	Sí	No	3
24. Facultades y competencias de los poderes legislativos estatales	No	No	No	Sí	Sí	2
25. Facultades y competencias de los poderes ejecutivos estatales y municipales	No	No	No	Sí	Sí	2
26. Facultades y competencias del gobierno federal	Sí	Sí	No	Sí	No	3
27. Facultades y competencias de las entidades federativas	No	Sí	No	Sí	No	2
28. Facultades y competencias de los gobiernos locales	No	Sí	No	Sí	No	2
29. Zonas de atención prioritaria	No	No	No	Sí	No	1
30. Concurrencia entre la federación, las entidades federativas y los municipios	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	5
Total de temas por iniciativa incorporados a la ley	45	46	42	20	9	

Fuente: Elaboración propia, con base en el paquete legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.



ley fue aprobada por unanimidad. Frente a esta situación, existen diversos hechos que vale la pena resaltar:

1. Como ya se mencionó, fueron presentadas cinco iniciativas de ley pero conviene precisar que cuatro de ellas eran relativas a la aprobación de una Ley de Desarrollo Social, y una buscaba la creación de un Instituto de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Esta situación dificultó la aprobación de los contenidos por consenso, ante lo cual se discutió un paquete legislativo con terminología distinta, órganos e instituciones públicas y disposiciones referidas a políticas públicas con criterios diversos. Ello entre otras cosas, dio lugar a una ley que buscó incorporar las diferentes ideas propuestas. En el cuadro 2 es posible apreciar como la ley retoma ideas de todas las iniciativas presentadas y no responde a un proyecto social del todo articulado y viable, asunto que detallaremos más adelante.
2. De cara a esta situación, el trabajo de negociación y búsqueda de acuerdos fue arduo, toda vez los tres grupos parlamentarios que presentaron iniciativas, debieron ceder en muchas de sus propuestas; algunas quedaron fuera y otras se incluyeron con modificaciones.
3. Si bien la parte más compleja del proceso y de la discusión se centró en aquellos contenidos que implicaban restricciones o disposiciones en materia económica o presupuestaria, pues difícilmente serían aceptados por el Ejecutivo y por ende por el PAN, el proyecto final logró un consenso para lograr que un capítulo completo de la ley se vincule con el financiamiento para el desarrollo.
4. Aunque en la estructura de la ley sí se logró determinar de manera conjunta, no fue posible concluir el proceso en conferencia. Ante ello, los grupos parlamentarios en el Senado, acordaron instruir a los asesores para concluir la propuesta.<sup>4</sup>
5. Por último y pese a la complejidad de articular los acuerdos entre las diversas posturas de los partidos políticos, el proyecto de ley fue aprobado por todos los grupos parlamentarios en el Senado

<sup>4</sup>Entrevista con el secretario técnico de la Comisión de Desarrollo Social del Senado de la República, licenciado Ernesto Palacios, Senado de la República, 26 de agosto de 2003.

y turnado a la Cámara de Diputados, donde también se aprobó por unanimidad.<sup>2</sup>

## EL PRODUCTO LEGISLATIVO: LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL<sup>3</sup>

Así, y después de casi cuatro años de discusión, fue aprobado el dictamen que creó la Ley General de Desarrollo Social en México (*Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004). Sin duda la creación de esta ley contribuye al establecimiento de un nuevo marco normativo para el desarrollo social. Sin embargo, no sólo por sus características sino por la propia coyuntura política, se constituye más que en un punto de llegada, en un punto de partida. La definición de esta ley supone nuevas reglas del juego y la incorporación de nuevos actores en la vida social del país. Así, el desarrollo social pareciera ocupar un lugar importante en la agenda nacional, dejando de ser relegado a expensas de la construcción de acuerdos políticos y económicos para el país. En este sentido, conviene resaltar la incorporación de temáticas tales como: los derechos sociales; la construcción de una Política Nacional de Desarrollo Social; y el papel de las organizaciones y agrupaciones sociales.

1. Si partimos de la idea de que el desarrollo social es la plena realización de los derechos sociales (educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo, seguridad social, no discriminación) es posible advertir que es importante contar con una ley que los reúna, no sólo en la letra, sino a partir de la coordinación de las acciones que hacen las distintas secretarías de Estado y los diferentes órdenes de gobierno. Con esto no queremos decir que basta con reconocerlos en la ley. Pues se trata de un primer paso, toda vez no contempla meca-

<sup>2</sup>La votación para aprobar la Ley General de Desarrollo Social en la Cámara de Senadores fue por unanimidad y en la Cámara de Diputados, fue de 434 votos a favor y una abstención. véase <http://www.oddhcu.gob.mx>

<sup>3</sup> Para una descripción pormenorizada de la ley (véase Palma, 2005).

nismos de exigibilidad de derechos, a excepción de la denuncia popular, y deja un vacío en cuanto a las sanciones.

2. En torno a la construcción de una Política Nacional de Desarrollo Social, la ley define los principios, objetivos y vertientes; se incorporan una serie de "candados" al presupuesto en el rubro de gasto social; se establecen criterios para la definición y la medición de la pobreza y para la ubicación de zonas de atención prioritaria en el país. Al respecto, en el esquema que plantea la ley, la Política Nacional de Desarrollo Social es entendida como el ejercicio de los derechos sociales, mientras que el establecimiento del Sistema Nacional de Desarrollo Social es su mecanismo de concreción. En esta correlación, vale la pena mencionar que el Sistema Nacional a su vez está compuesto por dos comisiones, un consejo y una contraloría:

– La Comisión Nacional de Desarrollo Social es el instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones sociales e incluye en la toma de decisiones tanto a las entidades federativas como a las autoridades municipales, a través de los secretarios de Desarrollo Social estatales y a los representantes de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales.

– La Comisión Intersecretarial está encargada de coordinar las acciones del Ejecutivo federal para garantizar un exhaustivo diseño y la ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social. Se encuentra constituida por los titulares de las diversas secretarías de Estado que convergen para la Política Nacional de Desarrollo Social.

– El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad. Este organismo se integra por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, seis investigadores académicos, que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y un secretario ejecutivo designado por el Ejecutivo federal.

Asimismo, y con el propósito de determinar las bases y fomentar la participación social y privada en materia de desarrollo social, como parte del Sistema Nacional se crearán:

- El Consejo Consultivo de Desarrollo Social, como órgano de conformación plural, que tiene entre sus funciones más relevantes impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de la política social, proponer los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública; recomendar la realización de auditorias a programas prioritarios; e informar a la opinión pública sobre los aspectos de interés general relativos a la Política Nacional de Desarrollo Social; y,

- La Contraloría Social, como un mecanismo de los beneficiarios, para verificar de manera organizada, el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.

3. En el artículo 50. de la ley, se plantea definir a las organizaciones como agrupaciones civiles y sociales, legalmente constituidas (Valverde y Palma, 2006). A través de ellas se prevé la participación de personas o grupos sociales con el propósito de realizar actividades relacionadas con el desarrollo social, o bien promover las acciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas en esta materia. Las agrupaciones serán invitadas por el gobierno federal mediante convocatorias públicas que deberán contener los requisitos, objetivos y modalidades de participación. La ley reconoce también el derecho de las organizaciones de recibir fondos públicos para operar programas sociales y establece, a manera de excepción de este derecho, que no podrán recibir recursos públicos aquellas organizaciones en las que servidores públicos formen parte de sus órganos directivos o sus cónyuges o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, ya sea por afinidad o parentesco civil. Dispone además que para poder obtener los fondos deben estar formalmente constituidas ante autoridad competente o fedatario público, además de cumplir con lo que establezca el reglamento respectivo.

Sin duda, las tres temáticas –los derechos sociales, la construcción de una Política Nacional de Desarrollo Social y el papel de las

organizaciones y agrupaciones sociales– significan un avance muy importante para regular el apoyo gubernamental a las acciones de la sociedad civil en favor del desarrollo. Entre otras cosas, permiten recobrar el sentido prioritario de lo social frente a una lógica que privilegia lo económico; recuperar la responsabilidad estatal de lo social; ver a la política social como un todo que debe estar articulado de manera estratégica; revisar el papel de estados y municipios; reducir los grandes márgenes de discrecionalidad que prevalecen; y orientar la política social hacia una política de Estado dirigida a garantizar un piso básico de derechos para toda la población. Ahora veamos qué ha pasado con la ley y las disposiciones que de ella derivan.

## LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY

A dos años y medio de su entrada en vigor, la ley enfrenta una controversia constitucional, una serie de recomendaciones y enmiendas a realizarse, así como una propuesta de nueva iniciativa. Por otra parte, la instrumentación de las distintas disposiciones que de ella emanan ha permitido ubicar algunas cuestiones que ameritan una reflexión profunda para subsanarlas. Es decir, a la luz de su puesta en marcha se observan un cúmulo de deficiencias que deben subsanarse, buscando que la ley no sea letra muerta y logre cumplir con los objetivos para los que fue creada.

### Las inconsistencias de la ley

Toda reglamentación y toda ley son susceptibles de mejorarse; ésta no es la excepción. Sin embargo, sobre la Ley General de Desarrollo Social es posible advertir algunos problemas que conviene subrayar.

Un talón de Aquiles que destaca se refiere al tema de la inclusión de los derechos sociales, pues a pesar de representar un notorio avance, la dificultad misma del tema hace que exista cierto margen de ambigüedad, complicando su aplicación. Recordemos

que existe un debate vigente respecto a la interpretación de estos derechos, particularmente sobre su exigibilidad y respecto a la forma de intervención y la responsabilidad del Estado sobre los mismos.

También existen dentro de la ley algunas normas que dejaron un amplio margen para su interpretación. Por ejemplo, la Comisión Intersecretarial desde que nació ha sido letra muerta. Subsiste un excesivo grado de dispersión en los programas que operan las distintas secretarías. Y, en la definición del presupuesto, existe una subordinación total de las dependencias a las decisiones de la Secretaría de Hacienda.

Otro asunto que salta a la luz es el contenido del reglamento de la ley, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 2006, donde de manera clara, se evidenciaron algunas de las divergencias que mantenía el Poder Ejecutivo sobre puntos nodales como la medición de la pobreza, el financiamiento, la participación social, y la evaluación de la política de desarrollo social, entre otros. Fue precisamente la forma en que estos temas fueron reglamentados, lo que motivó que la Cámara de Diputados interpusiera una controversia constitucional, al considerar que el Ejecutivo desvirtuaba los contenidos de la ley.

También resulta muy complicada la integración de las políticas que pretende la ley si se toma en cuenta el esquema sectorial de la política social, con leyes e instituciones propias en cada sector: salud, educación y trabajo, por ejemplo.

El financiamiento de lo social, es otro aspecto trascendente. A la fecha, éste no se ha incrementado, porque si bien en la ley se previó que no decreciera, su aumento se dejó a la suerte del crecimiento económico del país, que como todos sabemos no ocurrió (Flores y Barrera, 2004).

En relación con las recomendaciones y nuevas propuestas presentadas en el ámbito legislativo, destaca que en la Cámara de Diputados se presentaron durante la LIX Legislatura, 18 iniciativas para reformar y/o adicionar la Ley de General de Desarrollo Social, así como una nueva iniciativa. De las iniciativas de reforma, cinco se dictaminaron y aprobaron en el pleno, turnándose a la Cámara de Senadores. Por su parte, en esta última, aunque se presentaron dos

iniciativas, no se dictaminó ninguna: ni aquellas enviadas por la Cámara de Diputados, ni las presentadas en el Senado.

En el cuadro 3 se observa que, en su mayoría, las adiciones fueron presentadas por los partidos de la Revolución Institucional y Acción Nacional. Asimismo, destaca la posición del Partido de la Revolución Democrática, pues dos diputados parecen estar de acuerdo con la ley existente al proponer sólo adiciones y reformas, mientras que otro propone una iniciativa para promulgar una nueva ley. En el primer caso, se encuentran la diputada Clara Brugada, quien en su primera experiencia como legisladora, en el año 2000 durante la LVII Legislatura, propuso la formulación de la ley y que en el siguiente periodo legislativo sería retomada por la diputada Leticia Burgos y el diputado Gelacio Montiel, cuyo proyecto de adición y reforma ya fue turnado a la Cámara de Senadores para su eventual aprobación, tras haber sido dictaminada y aprobada en septiembre de 2005 en la Cámara de Diputados. En la otra postura, se sitúa el diputado Julio Boltvinik, quien se destacó desde el ámbito académico como asesor en el diseño de la ley y ahora propone su reforma total al presentar el 30 de agosto de 2006, otra Iniciativa de Ley General de Desarrollo Social.

Lo anterior, además de revelar las diversas posturas que actualmente existen sobre la ley deja ver una coyuntura política donde de las 18 iniciativas presentadas, sólo han sido dictaminadas y turnadas dos del pan, dos del pri, y una del prd. Asimismo, podemos deducir que mientras el prd tuvo en las anteriores legislaturas un papel fundamental en la propuesta, diseño y aprobación de la ley, actualmente parece manifestar una inconsistencia al interior del propio partido.

Hasta aquí, podemos decir que estos y otros temas dejan ver algunos vacíos que, a todas luces, no pueden ser resueltos sólo en la lógica de una ley, sino que plantean la necesidad de arribar a una reforma social de mayor envergadura, y a la creación de un nuevo diseño institucional para el desarrollo social en nuestro país. No obstante lo anterior, es importante destacar las disposiciones que se han materializado a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Desarrollo Social:

CUADRO 3  
CÁMARA DE DIPUTADOS  
INICIATIVAS PRESENTADAS DURANTE LA LIX LEGISLATURA  
LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

<i>Iniciativa</i>	<i>Autor</i>	<i>Fecha de presentación</i>	<i>Estado</i>
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las leyes General de Desarrollo Social, y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Diputado Quintín Vázquez García, PRI	21 de septiembre de 2004	Turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Desarrollo Social
Que adiciona un Título Sexto, de las Sanciones e Infracciones, a la Ley General de Desarrollo Social	Diputados Beatriz Zavala Peniche, María Guadalupe Suárez Ponce y Armando Rangel Hernández, PAN	29 de septiembre de 2004	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 368 votos en pro y cinco abstenciones, el martes 27 de septiembre de 2005. Turnada a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social y del Código Penal Federal	Diputada Clara Marina Brugada Molina, PRD	28 de octubre de 2004	Turnada a las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y de Justicia y Derechos Humanos
Que reforma el artículo 26 de la Ley General de Desarrollo Social, respecto a las reglas de operación de los programas de desarrollo social	Diputado Elpidio Concha Arellano, PRI	9 de diciembre de 2004	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social.



Que adiciona una fracción X al artículo 30. de la Ley General de Desarrollo Social, en materia de subsidiariedad	Diputado Jesús Nader Nasrallah, PAN	10 de marzo de 2005	Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 382 votos en pro y cuatro abstenciones, el lunes 12 de septiembre de 2005 Turnada a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales
Que reforma el artículo 19 de la Ley General de Desarrollo Social	Diputado Enrique Guerrero Santana, PRI	12 de abril de 2005	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social
Que adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social	Diputado Gelacio Montiel Fuentes, PRD	28 de abril de 2005	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 366 votos en pro y siete abstenciones, el martes 27 de septiembre de 2005 Turnada a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales Turnada a la Comisión de Desarrollo Social
Que reforma y adiciona la Ley General de Desarrollo Social, en materia de reglas de operación de los programas de desarrollo social	Diputada Clara Brugada Molina, PRD	10 de agosto de 2005	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social
Que reforma el segundo, tercer y cuarto párrafos del artículo 34 de la Ley General de Desarrollo Social, para incorporar diversas disposiciones en materia indígena	Diputada Evangelina Pérez Zaragoza, PAN	13 de septiembre de 2005	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social, con opinión de la Comisión de Asuntos Indígenas. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 346 votos en pro y cuatro abstencio-

### CUADRO 3 (Continuación)

<i>Iniciativa</i>	<i>Autor</i>	<i>Fecha de presentación</i>	<i>Estado</i>
Que adiciona un Capítulo V Bis, denominado "Comisión Consultiva de Protección y de Gestión a los Usuarios de Energía Eléctrica y Consumidores de Productos Derivados de los Hidrocarburos", a la Ley General de Desarrollo Social	Diputado Jorge Castillo Cabrera, PRI	20 de septiembre de 2005	nes, el jueves 16 de febrero de 2006 Turnada a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales
Que reforma el artículo 2o. de la Ley General de Desarrollo Social	Diputado Quintín Vázquez García, PRI	22 de noviembre de 2005	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social
Que reforma y adiciona los artículos 14 y 28 de la Ley General de Desarrollo Social Diputado Jorge Leonel Sandoval Figueroa, PRI 11 de enero de 2006	Diputado Quintín Vázquez García, PRI	22 de noviembre de 2005	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 335 votos en pro y cuatro abstenciones, el jueves 16 de febrero de 2006 Turnada a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales

Que reforma el artículo 20 de la Ley General de Desarrollo Social	Diputado Armando Leyson Castro, PRI	14 de marzo de 2006	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social
Que reforma los artículos 70., 25 y 49 de la Ley General de Desarrollo Social	Diputada Claudia Delgado González, PRI	16 de marzo de 2006	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social
Que reforma el artículo 80. de la Ley General de Desarrollo Social	Diputado Juan Fernando Perdomo Bueno, Convergencia	4 de abril de 2006	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social
Que reforma el artículo 25 de la Ley General de Desarrollo Social	Diputado Fernando Alberto García Cuevas, PRI	27 de abril de 2006	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social
Que adiciona un párrafo al artículo 30 de la Ley General de Desarrollo Social	Diputado Sergio Chávez Dávalos, PRI	27 de abril de 2006	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social
Que adiciona los artículos 80. y 19 de la Ley General de Desarrollo Social	Diputadas Maki Esther Ortiz Domínguez y Celia Leticia Montes de Oca y Cabrera, PAN	27 de junio de 2006	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social
Que crea la nueva Ley General de Desarrollo Social	Diputado Julio Boltvinik Kalinka, PRD	30 de agosto de 2006	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia con base en el *Informe de Actividad Legislativa durante la LVIII y LIX Legislaturas*, Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Senadores, 2006; y *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

CÁMARA DE DIPUTADOS  
 DICTÁMENES PRESENTADOS DURANTE LA LIX LEGISLATURA  
 LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

<i>Dictamen</i>	<i>Votación</i>	<i>Estado</i>	<i>Fecha de presentación</i>	<i>Síntesis</i>
De la Comisión de Desarrollo Social, con proyecto de decreto que reforma el artículo 26 de la Ley General de Desarrollo Social	Aprobado en la Cámara de Diputados con 382 votos en pro y cuatro abstenciones, el lunes 12 de septiembre de 2005	Turnado a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales	13 de septiembre de 2005	Se propone otorgar certeza a los beneficiarios e instituciones que administran los Programas de Desarrollo Social, con el propósito de que tengan conocimiento de las reglas de operación, o de sus modificaciones, en fecha límite del 28 de febrero de cada año
De la Comisión de Desarrollo Social, con proyecto de decreto que adiciona un Capítulo IX, denominado "Del Recurso de Inconformidad" al Título Cuarto de la Ley General de Desarrollo Social	Aprobado en la Cámara de Diputados con 366 votos en pro y siete abstenciones, el martes 27 de septiembre de 2005	Turnado a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales.	29 de Septiembre de 2005	Propone que las personas a quienes se les haya restringido, suspendido, negado u omitido el derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social puedan interponer recurso de inconformidad por escrito o verbal-

mente, ante la autoridad competente de la operación del programa social.				
Considera necesario establecer un capítulo de sanciones e infracciones a quien incumpla las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social.				
De la Comisión de Desarrollo Social, con proyecto de decreto que adiciona un Título VI, denominado "De las Sanciones e Infracciones", a la Ley General de Desarrollo Social.	Aprobado en la Cámara de Diputados con 368 votos en pro y cinco abstenciones, el martes 27 de septiembre de 2005	Turnado a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales.	29 de Septiembre de 2005	Busca integrar el concepto de vivienda como una vertiente más de la política nacional de desarrollo social
De la Comisión de Desarrollo Social, con proyecto de decreto que reforma el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social	Aprobado en la Cámara de Diputados con 335 votos en pro y cuatro abstenciones, el jueves 16 de febrero de 2006	Turnado a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales.	21 de febrero de 2006	Busca incorporar diversas disposiciones en materia indígena, con el fin de dar cumplimiento a los mandatos contenidos en el artículo 20. constitucional
De la Comisión de Desarrollo Social, con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones en materia indígena a la Ley General de Desarrollo Social	Aprobado en la Cámara de Diputados con 346 votos en pro y cuatro abstenciones, el jueves 16 de febrero de 2006	Turnado a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales.	21 de febrero de 2006	

Fuente: Elaboración propia con base en el *Informe de Actividad Legislativa durante la LVIII y LIX Legislaturas*. Comisión de Desarrollo Social. Cámara de Senadores. 2006; y, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

CÁMARA DE SENADORES  
 INICIATIVAS PRESENTADAS DURANTE LA LIX LEGISLATURA  
 LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

<i>Iniciativa</i>	<i>Autor</i>	<i>Fecha de presentación</i>	<i>Estado</i>
Proyecto de Decreto que Adiciona la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Desarrollo Sustentable	Senador José Adalberto Castro y Castro, PRI	9 de septiembre de 2004	Turnada a la Comisión de Desarrollo Social
Proyecto de Decreto por el que se reforman y diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	Senadora Leticia Burgos Ochoa, PRD	21 de febrero de 2006	Turnada a comisiones

Fuente: Elaboración propia con base en el *Informe de Actividad Legislativa durante la LVIII y LIX Legislaturas*, Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Senadores, 2006; y *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

– El Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 20 de julio de 2004, y quedó instalado formalmente el 31 de julio del mismo año. Está integrado por los siguientes consejeros: Alfredo Achar Tussie, Mario Luis Fuentes, Jacqueline Peschard, Silvia Alonso Félix, Bernardo González Aréchiga, Luis Sereno, José Antonio Sandoval, Catalina Denman, Jorge Alonso, Alicia Leal, Laura Sarvide, Clara Jusidman, Jaime Costa, Sergio Aguayo y Luis Rubio.

– El Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Social fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2004. Sin embargo, aún cuando se trata de un espacio inédito, dada la intensa participación de los estados en las discusiones, sus atribuciones son demasiado limitadas frente al gran reto que significa renovar nuestro federalismo y arribar a nuevos equilibrios en la distribución de recursos y responsabilidades entre los ámbitos de gobierno.

– El 3 de septiembre de 2004 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se Regula la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social. Desde su nacimiento, ha sido letra muerta pues subsiste un excesivo grado de dispersión en los programas que operan las distintas secretarías. Asimismo, en la definición del Presupuesto de Egresos de la Federación, existe una subordinación total de las dependencias a las decisiones de la Secretaría de Hacienda.

– El Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social fue publicado el 24 de agosto de 2005. Los integrantes académicos del Consejo fueron nombrados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social en sesión extraordinaria de fecha de 9 de febrero de 2006, resultando electos: Agustín Escobar Latapí, Fernando Alberto Cortes Cáceres; Graciela Freyermuht Enciso; Juan Ángel Rivera Dommarco; Félix Acosta Díaz; y, Graciela Teruel Belismelis.<sup>4</sup>

– El Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 2006.

<sup>4</sup>Acta de la sesión extraordinaria de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, 9/02/2006.

## REFLEXIONES FINALES

Sin cuestionar el valor de la ley, a partir de que comenzaron a hacerse evidentes sus vacíos e inconsistencias, su entrada en vigor abre una nueva etapa para dicho mandato, pero también para el ámbito legislativo. Al no contar con un referente de esta naturaleza en la legislación de nuestro país, la LIX Legislatura inaugura un proceso legislativo para subsanar estas deficiencias, lo que entre otras cosas resalta la importancia del Congreso en el seguimiento de los productos que elabora. Toda vez este proceso legislativo está en marcha, consideramos conveniente concluir este trabajo señalando algunas líneas que pudieran ser consideradas al momento de reformar la ley:

### **Consolidación un marco normativo para el desarrollo**

Como ya se mencionó, la ley conjunta los derechos sociales reconocidos en la Constitución Política y establece los principios en los que debe basarse la Política Nacional de Desarrollo Social; reivindica el papel del Estado como rector de la Política Nacional y le vincula con los sectores social y privado. Asimismo, establece los objetivos que dicha política debe plantear y las vertientes a incluir al momento de formularla. Por ello, dichos principios, objetivos y vertientes deben hacerse extensivos a las leyes sectoriales que norman el cumplimiento de cada uno de los derechos sociales, lo que implica una reforma de mayor envergadura, de modo que se genere una mayor coordinación y coherencia entre los componentes de la política social. En esta tarea, una revisión del marco constitucional y jurídico de lo social parece inaplazable, no sólo para advertir una reforma que logre armonizar la política social con la política económica, sino para lograr que cada ámbito de gobierno se vincule con los programas sociales y no aparezcan desarticulados como hasta ahora.



## **Articulación interinstitucional**

Por otra parte, es sustantivo extender el campo de acción de la política social, para que no se circunscriba al combate a la pobreza. Contemplar un piso básico de derechos y servicios sociales a toda la población supone cumplir con ellos y esto no puede lograrse sólo a través de la Secretaría de Desarrollo Social.

## **Revisión de mecanismos para evaluación y seguimiento**

Parece indispensable que se establezcan mecanismos claros que coadyuven a la evaluación y seguimiento de los programas sociales a fin de garantizar su óptima ejecución y programar el gasto y los recursos necesarios en el nuevo ejercicio presupuestal. Por ejemplo, la ley establece que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, mientras que las iniciativas perredistas incluían una reforma constitucional para crear un organismo plenamente autónomo (como el IFE) que se encargara de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas sociales.

## **Revisión integral de las iniciativas**

Un estudio serio sobre el cúmulo de iniciativas que se presentaron y ahora se presentan en torno a la conformación de una nueva institucionalidad para el desarrollo puede constituirse en una herramienta útil para generar acuerdos y construir de manera integral una propuesta al respecto.

## **Papel del Poder Legislativo**

Sin perder de vista que las leyes son resultado de negociaciones entre posturas divergentes e incluso opuestas y ello dificulta la creación de un proyecto congruente o articulado, ello no implica que estemos de acuerdo o que no pensemos en lo que sería deseable y

necesario para el país. Sin duda, el Poder Legislativo debe tender a consolidarse como un espacio de discusión, ya que cuenta con la capacidad de reformular las leyes a fin de subsanar los vacíos e inconsistencias que las características propias del proceso político le imprimen. De ahí la importancia de los procesos de adición o reforma que se realiza en el ámbito legislativo. De otra forma, valdría preguntarnos, ¿para qué sirve el Poder Legislativo en México?

## BIBLIOGRAFÍA

- Acta de la sesión extraordinaria de la Comisión Nacional de Desarrollo Social*, 9 de febrero de 2006
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 902, 17 de diciembre de 2001.
- , *Gaceta Parlamentaria*, núm. 967, 26 de marzo de 2002.
- , *Gaceta Parlamentaria*, núm. 981, 17 de abril de 2002.
- COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL, *Foro de la Ley y el Desarrollo Social Integral*, México, Cámara de Diputados, 2001.
- , *Informe de Actividad Legislativa durante la LVIII y LIX Legislaturas*, Cámara de Senadores, 2006.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Copia de la *Demanda de Controversia Constitucional presentada por la Cámara de Diputados en contra del Poder Ejecutivo Federal*, 2 de marzo de 2006
- "Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social", *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 2004.
- "Decreto por el que se regula la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social", *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre de 2004.
- "Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social", *Diario Oficial de la Federación*, 24 de agosto de 2005.
- FLORES ALONSO, María de Lourdes y Edith Barrera Chavira, *Evolución reciente del gasto social, 1996-2005. El Proyecto de Presu-*

- puesto de Egresos para el 2005 y la Ley General de Desarrollo Social, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, octubre de 2004.
- "Ley General de Desarrollo Social", *Diario Oficial de la Federación*, t. DCIV, núm. 13, 20 de enero de 2004.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Minuta con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley General de Desarrollo Social*, Senado de la República, 29 de abril de 2003.
- PALMA DELGADO, Erika Andrea, *Desarrollo y política social en México: las iniciativas a Ley de Desarrollo Social del PRI, PAN y PRD en la LVIII Legislatura*, tesis de licenciatura, FCPYS, UNAM, 2005.
- , Entrevista con el secretario técnico de la Comisión de Desarrollo Social del Senado de la República, licenciado Ernesto Palacios, Senado de la República, 26 de agosto de 2003.
- Paquete Legislativo*, proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.
- "Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social", *Diario Oficial de la Federación*, 18 de enero de 2006.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 51, 26 de abril de 2001.
- , *Gaceta Parlamentaria*, núm. 83, 6 de diciembre de 2001.
- , *Gaceta Parlamentaria*, núm. 107, 30 de abril de 2002.
- VALVERDE VIESCA, Karla "Representación y trabajo legislativo: hacia la construcción de una Ley de Desarrollo Social", en Luisa Béjar y Gilda Waldman (coords.), *La representación parlamentaria en México*, México, UNAM-Gernika, 2004.
- , "Análisis Comparado de las Propuestas en materia de Desarrollo Social del PRI, PAN y PRD en la LVIII Legislatura", en *Polis 04: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*. vol. 1, México, UAM-I, 2004
- y Erika Andrea Palma Delgado, "Ley General de Desarrollo Social: un nuevo papel para las organizaciones sociales en México", *Revista Estudios Políticos*, núm. 8, mayo-agosto de 2006.

## Referencias electrónicas

Cámara de Diputados: <http://www.cddhcu.gob.mx/>

Gaceta Parlamentaria: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Cámara de Senadores: <http://www.senado.gob.mx/>

Secretaría de la Función Pública: [http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/contraloria\\_social/index\\_cs.htm](http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/contraloria_social/index_cs.htm)

# **Análisis y crítica al proceso legislativo para la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación: análisis en el marco de la LVIII Legislatura Federal**

*Enrique Gutiérrez Márquez*

El presente trabajo se divide en tres grandes apartados, el primero de ellos hace referencia a los mecanismos que históricamente han marcado el trabajo legislativo en México, como una base que nos permite explicar por qué el Poder Legislativo y el proceso parlamentario en su conjunto, presentan importantes limitaciones y problemas que se vinculan con el desarrollo del sistema político mexicano y el arreglo institucional vigente. Estos elementos nos permiten entre otros, establecer que a pesar de la existencia de algunos ordenamientos jurídico-normativos, como el caso del artículo 74 constitucional en materia presupuestal, la práctica parlamentaria presenta algunos vacíos en donde es necesario construir y fortalecer el andamiaje institucional que permita un mejor funcionamiento dentro del legislativo mexicano.

El segundo apartado trata sobre algunas de las modificaciones que se expresaron en el ámbito del sistema político, y los problemas que éstos suponen dentro de la práctica parlamentaria, particularmente en la LVIII Legislatura. En este punto se destaca el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, como un ejemplo para analizar la modificación de las prácticas tradicionales, y la participación de asociaciones de la sociedad civil, sectores sociales, gobiernos estatales y dependencias gubernamentales, nunca antes vista en el ámbito legislativo en nuestro país.

También se presentan algunas características que hicieron diferente a este proceso, tanto por el entorno político, como por la representación parlamentaria e intereses locales, estatales y regio-

nales que adquirieron una dimensión particular. Nuestra reflexión entonces marca como una línea de análisis el seguimiento histórico de la asignación de recursos presupuestales, que, desde nuestra perspectiva, anidan probablemente el inicio de un arreglo distinto en el que el Poder Legislativo, por medio de la representación de proyectos locales, estatales y regionales adquiere una dimensión distinta dentro del marco del sistema político mexicano.

Finalmente, para el tercer apartado hacemos una reflexión de los temas pendientes en el ámbito presupuestal, pero también de aquellos que se encuentran dentro de la agenda nacional, y pudieran enriquecer el que hacer legislativo.

## MARCO DE REFERENCIA DEL PROCESO LEGISLATIVO CONTEMPORÁNEO

Tanto el desarrollo de la historia nacional, como el lugar que han ocupado los diputados y los senadores como representantes de proyectos locales o regionales, explica de alguna manera cómo es que se consolidaron los procesos parlamentarios, e incluso los vacíos jurídicos que el día de hoy podemos observar, respecto de la discusión, análisis, reflexión y aprobación de iniciativas de ley. En el caso de la reflexión que planteamos en el presente texto, además, indica cómo juegan estos elementos en un entorno en que el andamiaje parlamentario se transforma y replantea en nuestros días.

### La segunda mitad del siglo XIX

Podemos mencionar, como un antecedente del trabajo legislativo en México, la consolidación por ejemplo, de la capacidad del gobierno mexicano durante en siglo XIX, fundada en una *ciudadanía* de “*notables regionales*”, capaces de administrar los ayuntamientos y las entidades federativas. La “*gobernabilidad*”, mencionan algunos autores, en ese momento se definía desde los estados de la República,

situación que explica entre otros, el control que se ejercía desde las localidades y los estados hacia el propio Poder Legislativo federal, que se negaba a otorgar al Poder Ejecutivo federal, *poderes ejecutivos reales* (Medina, 2004; Sirvent, 2004).

Antes de 1850, resulta muy complicado hablar en nuestro país de la existencia de un presidencialismo fuerte. En todo caso, podríamos mencionar su primera configuración, con la revolución liberal de 1856, consignada en la Constitución de 1857, en la que se establecen algunas características que reforzaron la autonomía de la figura presidencial respecto de los liderazgos y proyectos locales, como:

- a) la elección separada del Ejecutivo respecto del Congreso;
- b) la facultad de enviar iniciativas de ley,
- c) la capacidad de veto suspensivo; y
- d) la designación de los secretarios de Estado, entre otros.

Así, entre 1850 y 1910, se presenta una presidencia constitucionalmente débil, que poco a poco se transforma en una presidencia fuerte. La principal explicación que algunos autores encuentran a este fenómeno, radica en el problema de *desbalance* que existía entre un Poder Legislativo, fragmentado por representaciones *parroquiales* e intereses regionales en conflicto, frente a un naciente Poder Ejecutivo, *clientelar* y *caciquil*, que servía entre otras cosas como mediador entre las fracciones o grupos locales en pugna, gracias al cual se lograron acuerdos incluso en el ámbito legislativo.

A lo largo de estos años, la figura presidencial desarrolló un papel de mediador, gracias a sus funciones políticas y administrativas de carácter no legislativo; al control sobre el Ejército; y, al propio proceso de pulverización que sufrieron las diferentes fracciones dentro del Congreso mexicano. En suma, el poder del Presidente derivaba de rasgos institucionales, a los que debe agregarse la reelección indefinida que se presentó a partir de 1890 y su capacidad para mantener dividida la representación en el Congreso.

## La primera mitad del siglo xx

Para 1910, se presentó en la realidad nacional otro fenómeno interesante. Cuando inicia la Revolución mexicana, se criticó el poder autoritario del Presidente fundado en la reelección, pero no se cuestiona a la institución presidencial o sus atribuciones. Así, para 1917, después del conflicto revolucionario y a partir de la Constitución, se inicia un periodo de regeneración para crear el nuevo articulador histórico de los grupos emergentes dentro del Estado mexicano.

La nueva Constitución de 1917, mantuvo un principio enfocado hacia un presidencialismo fuerte, y en términos generales, se defendió el incremento de los poderes y capacidades presidenciales frente a lo que fue considerado, *como los peligrosos excesos del legislativo* (Sirvent, 2004).

En este contexto, el límite al Ejecutivo federal lo establecía el propio equilibrio entre los poderes de la Unión, y el control que el Poder Legislativo ejercería sobre los actos de gobierno, así como la temporalidad de la gestión presidencial y la autonomía del Poder Judicial. Sin duda, la Constitución de 1917 estableció los principales elementos para dar cuerpo a una representación política y a una separación de poderes de inspiración democrático-liberal, no obstante las restricciones existentes en el ámbito electoral y la fuerza que ejercía el Presidente sobre la *élite posrevolucionaria*, siguieron vigentes.

Algunos autores mencionan que los principales elementos legales que incentivaron un presidencialismo fuerte en la Constitución de 1917 (Burgoa, 1973) fueron:

- a) la elegibilidad directa del presidente;
- b) la irrevocabilidad de su mandato;
- c) la limitación de sus responsabilidades, sólo en términos de traición a la patria, y delitos graves del orden común (artículo 108);
- d) su poder legítimo limitado por la Constitución y no por la reelección;
- e) la facultad de carácter legislativo extraordinario autorizado por el Congreso;
- f) las atribuciones referidas a la extracción de agua del subsuelo en terrenos particulares;
- g) además, facultades para: realizar iniciativas de leyes, capacidad de veto suspensivo, y promulgación;



- h) las facultades reglamentarias, administrativas, de nombramiento en materia de defensa y seguridad nacional, en materia diplomática, de justicia, expropiatoria, en materia agraria; y
- i) las facultades exclusivas para proponer la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, entre otros.

Como contra parte de la visión jurídico-constitucionalista, otros autores (Córdoba, 1973) señalan que no es suficiente detenerse en las facultades o atribuciones establecidas expresamente, para explicar la fortaleza de la figura presidencial sobre el Legislativo, sino que además, es necesario acudir a aquellas atribuciones que le otorgaron un poder extraordinario sobre la propiedad del inmueble en el país, consignado en el artículo 27 constitucional, así como el papel que juega la figura presidencial como garante y árbitro inapelable de los derechos de los trabajadores, consignado en el artículo 123.

Como fuere, la consolidación de la división de poderes y la relación entre Ejecutivo y Legislativo después de 1917, supuso una relación en el marco constitucional e institucional, que se expresó con un poder potencial del Presidente, como constructor de organización y articulador de intereses sociales, que sin embargo, no suponen *de facto* un debilitamiento formal del Poder Legislativo.

Algunos autores sostienen que las atribuciones concedidas en la práctica al Legislativo, han ido progresivamente en aumento, al punto de establecer que existe un fortalecimiento del Legislativo en detrimento del propio Poder Ejecutivo. Otros, sin embargo, matizan esta perspectiva y mencionan que, no obstante el aumento en las atribuciones del Legislativo, éstas tuvieron como fin, dar únicamente la apariencia de un Poder Legislativo que decidía, para encubrir las decisiones unipersonales de un Presidente que controlaba por otros medios a dicho poder. Esto explicaría que mientras la correlación de fuerzas expresadas en el Poder Legislativo fue adecuada y propicia para el Presidente, los poderes formales excesivos del Legislativo no significaron riesgo alguno, puesto que no dejaban de ser atribuciones formales, que la subordinación del Legislativo frente al Ejecutivo hacia ineficaces, ofreciendo además una falsa impresión de equilibrio de poderes (Hurtado, 2004).

## La segunda mitad del siglo xx

Como sea, la consolidación del sistema político mexicano y la construcción del arreglo institucional entre Ejecutivo y Legislativo, entre 1917 y 1934 se explica según algunos especialistas, por la expresión de una presidencia que durante las dos primeras décadas posteriores a la Revolución, no era en ningún sentido *omnipresente*. De hecho, señalan que no eran suficientes los poderes constitucionales para subordinar al Poder Legislativo respecto del Ejecutivo, y que por tanto se requirieron de otros factores no constitucionales para lograrlo (Hurtado, 2001).

El Partido Nacional Revolucionario surgió en un periodo de tensiones entre distintas facciones e incluso proyectos políticos diversos, identificados con la Iglesia católica, el Ejército dominado por los prestigios personales de los caudillos, grupos económicos y sociales. Proyectos que con su enfrentamiento amenazaban con interrumpir los logros alcanzados por la Revolución mexicana.

Como es sabido, el Partido formado por el general y ex presidente Plutarco Elías Calles, surgió como una respuesta a la necesidad de poner fin al caudillismo. En un principio, su objetivo fue crear una organización que pudiera desarrollar la reforma política y, al mismo tiempo, mantener un cierto nivel de estabilidad socioeconómica en toda la República.

No obstante, resulta importante destacar que, antes de la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, las iniciativas presentadas por los diputados y por las comisiones, tuvieron igual o mayor éxito que las iniciativas del Presidente de la República, situación que sugiere entre otras, que el Presidente era mucho menos exitoso como legislador de lo que comúnmente se piensa. Su éxito derivaba de poderes *metaconstitucionales*, que respondían a los acuerdos institucionales y consensos que se generaban dentro de la *élite* política, cuya combinación conducía a una delegación de poderes en el PNR hacia el líder del propio partido, que no era otro que el Presidente.

La explicación de los poderes *metaconstitucionales* en el presidencialismo mexicano según mencionan algunos especialistas (Weldon, 1997), se explica por la presencia de una constitución pre-

sidencialista; un gobierno unificado —que no existió sino hasta la conformación del PNR—; y la consolidación de un partido dominante y centralizado con disciplina de partido en el Congreso.

Para 1933 el profundo regionalismo que aún se vivía en todo el país, demandaba establecer mayores mecanismos que beneficiaran la estructura presidencialista. En este periodo se modificó la Constitución para impedir la reelección inmediata de los parlamentarios, con lo cual se inicia un proceso en el que, se beneficia y fortalece *de facto* la actividad del Ejecutivo federal sobre el Legislativo, mermando por una parte, la autonomía de los legisladores, y por otra los intereses y proyectos locales, regionales y estatales, en favor del interés del partido y su cúpula.

De tal suerte durante el periodo que va de 1934 a 1946, el poder político pasó de los grupos y facciones militares de la Revolución a los grupos e intereses políticos estatales. En el sexenio del general Cárdenas inicia la consolidación de lo que al paso del tiempo se convirtió en una expresión *hiperpresidencialista*, como resultado de la propia reconstrucción del PNR y la creación del PRM; la centralización que se observó dentro del nuevo partido, así como el fortalecimiento de la representación de los sectores dentro del partido. Es en este periodo cuando el entorno permitió la conformación de un reglamento de sesiones para el trabajo.

Los primeros tres años del sexenio de Ávila Camacho, 1941, están marcados por la herencia de un Congreso con fuertes tendencias cardenistas, lo que significó una importante división en la Cámara de Diputados. Ésta, se configuró entonces como Congreso polarizado, situación que obligó la reestructura del PRM, con la creación del sector popular y la transformación del partido al Revolucionario Institucional. A partir de ese momento, como lo señalan diferentes especialistas, el poder del PRI se localizó en el sector popular. Cada uno de los tres sectores que conformaron al partido, —el popular, el obrero y el campesino— generaron su propia estructura, que financió al partido y presentó propuestas de sus propios candidatos a cargos de elección popular.

En 1946 se lleva a cabo una reforma electoral que consolidó el sistema y funcionamiento presidencial. Entre 1934 y 1946 el *hiperpresidencialismo* se consolidó y permitió que el número de iniciati-

vas propuestas por el Presidente aumentara significativamente, siendo aprobadas la mayor parte de ellas.

- a) Se incorpora un registro nacional obligatorio para contender por cualquier cargo de representación popular.
- b) Se eleva el número de militantes requerido para cualquier organización partidista de 30,000 a 75,000 afiliados.
- c) Estas medidas configuran finalmente un marco sobre el cual el Poder Ejecutivo designa a los candidatos de su partido para ocupar los cargos de diputados y senadores.

Finalmente, entre 1940 y 1960, la institución presidencial preservó las características adquiridas hasta el momento. Pero además, ganó el poder a partir del control sobre los cuerpos administrativos del Estado, más que por el control sobre el Poder Legislativo. Su límite se encontró ligado a la duración sexenal y a la existencia de grupos de presión. Para 1963 se incorpora en la legislación la presencia de los denominados "diputados de partido", manteniéndose sin embargo un sistema político centralizado en materia de finanzas públicas, ingreso y gasto público, así como de funciones administrativas.

## LA RECONFIGURACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO Y SU EXPRESIÓN EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO

Durante la década de los sesenta, se perciben los primeros problemas del arreglo político e institucional establecido en los periodos anteriores. Para este momento el orden fundado en una presidencia constructora y articuladora única de los consensos empieza a excluir del sistema de negociaciones a nuevos actores y sectores sociales, principalmente urbanos. El Estado mexicano empieza a encontrar algunos límites funcionales, y muestra su incapacidad entre otros, para distribuir bienes, situación que explotará en la década de los setenta con la crisis fiscal del gobierno, la crítica al Estado benefactor, la crisis económica, el creciente desempleo y la ruptura político institucional de 1982.

Si bien en el ámbito político electoral, la reforma política de 1977 amplió la representación proporcional y fortaleció el sistema electoral y de partidos políticos, los avances fueron incipientes. Por ejemplo en el ámbito legislativo, la reforma política de 1977, amplió para la legislatura 1979-1982, el número de partidos con presencia parlamentaria se eleva de cuatro a siete, y hasta nueve en la legislatura de 1982-1985.

Sin duda, este es un momento fundamental para la vida legislativa del país. En 1979 se expide la primera Ley Orgánica del Congreso General, en la que se admite la actuación formal de grupos parlamentarios dentro de la Cámara de Diputados, pero no será sino hasta 1982 que se inicie el cambio que reducirá progresivamente el poder presidencial. Pero además, como intentamos señalar en este documento, que se inicia una nueva dinámica del sistema político mexicano en su conjunto, en la aprobación de los recursos federales, vía el Presupuesto de Egresos de la Federación, en la que suponemos se expresa una dinámica diferente de los propios partidos políticos, los grupos locales, regionales y estatales, y la sociedad civil.

Las reformas político electorales de 1986, 1989, 1993 y 1996 ampliaron algunos rasgos tanto del trabajo legislativo, como de sus funciones legislativas. Entre otras, destacan aquellas que posibilitaron el debilitamiento de sectores del PRI y del propio sistema político mexicano. Se debilitaron también las funciones del Estado mexicano; y finalmente, se observó un viraje fundamental en la política económica de carácter *clientelar*, consolidado en los periodos anteriores, a otro de corte liberal.

No es un asunto menor mencionar que para 1988, la conformación de la Cámara de Diputados rompa los arreglos y la estructura institucional hasta el momento hegemónica. Por primera vez el partido oficial, no obtuvo la mayoría de dos terceras partes en la Cámara de Diputados. En el marco de nuestra reflexión, los ahora grupos parlamentarios iniciaron en esta coyuntura un trabajo de negociación, consensos y alianzas con otras fracciones parlamentarias para lograr la aprobación de leyes, pero en particular de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación. Por ejemplo, en 1991 aunque se observa un repunte del PRI en el ámbito

legislativo, se queda nuevamente sin la mayoría calificada, para poder aprobar por sí solo reformas constitucionales. Este es el momento en el que la coyuntura nacional genera condiciones en el ámbito institucional, para que se cree la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, pero en el ámbito político, para la apertura y discusión del destino de los recursos públicos a nivel federal.

Es a partir de este periodo que las condiciones políticas en el ámbito nacional, inciden de una manera mucho más clara en el arreglo interno del Poder Legislativo federal. Su arreglo institucional queda corto frente a los cambios que se gestaron en el ámbito político electoral. Por ejemplo, para 1994, a pesar de las 300 *curules que obtiene* el PRI, tampoco reunía la mayoría calificada. En 1997 el PRI pierde por primera vez la mayoría absoluta y obtiene 239 curules, con lo que perdió la posibilidad de impulsar por sí solo cualquier tipo de reforma.

Para los siguientes periodos de 1997-2000, 2000-2003 y 2003-2006, se inicia el trabajo para construir un andamiaje institucional que diera cuenta de los problemas reales que se expresaban dentro del trabajo y las prácticas parlamentarias. Así, se impulsa la creación de una nueva Ley Orgánica del Congreso General que intenta generar un marco interno para los partidos representados dentro del Congreso, y un referente externo de intercambio con los otros dos poderes federales, el Ejecutivo y el Judicial, pero aún sin mucho éxito.

## Transformación del sistema político y déficit institucional del trabajo parlamentario

La historia contemporánea del Poder Legislativo en México ha estado marcada por modificaciones en su estructura de gobierno y funcionamiento. Si bien se han fortalecido los instrumentos de organización, administración y análisis, el balance no es del todo positivo. En el caso de las LVII y LVIII legislaturas<sup>4</sup> se marca un hito importante en la historia parlamentaria mexicana. El hecho de que ningún partido político lograra obtener la mayoría en la Cámara de Diputados,

<sup>4</sup>Véanse las notas de Francisco José Paoli Bolio en <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/paoli.htm#1#1>

trajo como consecuencia importantes modificaciones en el funcionamiento interno de la Cámara pero también del sistema político mexicano en su conjunto.

En este nuevo contexto, la pluralidad representada dentro de la Cámara de Diputados y fuera de ella, hizo necesario reconocer al consenso como un medio posible para construir soluciones. Pero además nos ha dejado una idea de que nuestra democracia puede y debe perfeccionarse, a condición de concebir a la política como el espacio de entendimiento y como instrumento para el encuentro y la construcción conjunta de nuevas perspectivas.

Durante estos últimos años la Cámara de Diputados se desenvolvió en un contexto político inédito. Si bien el *nuevo equilibrio* de fuerzas trajo consigo dificultades desde la instalación de ambas legislaturas, el trabajo desarrollado en estos años mostró que en la Cámara se constituyó como un nuevo espacio de discusiones y acuerdo, tanto por el reconocimiento de la necesidad de la concurrencia del otro para la construcción de decisiones, como por la participación de nuevas instancias, sectores y grupos, externos al Poder Legislativo, pero con una gran importancia.

Las últimas legislaturas sentaron las bases de un nuevo arreglo, no sólo a través de reformas constitucionales y legales, sino también a partir de su funcionamiento y estructura. Por ejemplo la Cámara de Diputados opera hoy bajo mecanismos diferentes, y ha empezado a ejercer las funciones que le confiere la Constitución, tanto de control al ejercicio del poder público de una forma más independiente, como de órgano deliberativo.

Prueba de ello, es la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, que en los últimos años se muestra como un proceso que articula una nueva dinámica, con la participación y asistencia ante los diputados, de gobiernos estatales, municipales, organismos descentralizados, secretarías de Estado, universidades, y agrupaciones de la sociedad civil, entre otros. En este contexto, merecen especial atención las acciones de racionalización y modernización de la Cámara de Diputados, expresadas al menos en cuatro aspectos:

1. en el fortalecimiento de la *Gaceta Parlamentaria*; 2. las Unidades de estudios; 3. la consolidación del Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del Orden del día, los debates y las votaciones, que actualiza los procesos legislativos y se traduce en normar algunas prácticas parlamentarias; y 4. la creación de la nueva Ley Orgánica del Congreso General, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999, y del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera, aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados.

La puesta en marcha de una nueva Ley Orgánica, o surge como producto de jornadas de discusión y negociación. El resultado es un nuevo marco normativo, que supera las probadas deficiencias del anterior, al centrarse en siete núcleos fundamentales de la estructura y funcionamiento: la Sesión de Instalación y su órgano conductor; la Mesa Directiva; los grupos parlamentarios; las comisiones y los comités; la Junta de Coordinación Política; la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, así como la organización técnica y administrativa.

Además de los elementos mencionados, los procesos de análisis, discusión y aprobación de leyes diversas se plantearon de una manera distinta, por ejemplo en materia fiscal y de Ingresos, así como del Presupuesto de Egresos y de la Cuenta Pública, que a lo largo de este periodo, se caracterizaron por ser responsabilidad compartida entre el Ejecutivo y el Legislativo, y que han sido consecuencia de una constante y en muchas ocasiones, tensa interacción entre el Ejecutivo federal y los grupos parlamentarios representados en el espacio parlamentario.

### **Del proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación**

En este marco de ideas y refiriéndonos en particular a las modificaciones que ha sufrido en últimas fechas el Poder Legislativo mexi-



cano, nos referiremos a lo que ocurrió durante las LVII y LVIII legislaturas, en lo que corresponde a los procesos de análisis, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, que sin duda se expresa como un proceso que deja algunas muestras de que el arreglo anterior de la Cámara y el sistema político mexicano, ya no son los mismos de hace algunos años.

La coyuntura particular que analizamos para el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación plantea un ambiente en el que además, ninguno de los partidos políticos tenía la mayoría para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, y en el que la participación de la sociedad tuvo un lugar significativo.

Para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, 2002 y 2003, se lograron negociaciones significativas entre las diversas fracciones parlamentarias para su aprobación con el primer Ejecutivo federal que no era parte del partido tradicional, y en la que incluso gobernadores de diferentes estados de la República asistieron a solicitar recursos, universidades, asociaciones de la sociedad civil entre otros. Situación en la que destacan por lo menos los puntos siguientes:

- En un entorno de pluralismo, cambio y diversidad dentro de las propias fuerzas políticas, se lograron los más altos porcentajes de votación a favor de un presupuesto en los últimos 20 años.
- El presupuesto consignó demandas de las diversas fuerzas políticas, y fue el resultado de las aspiraciones parciales de los representantes populares.
- Independientemente de las diversas visiones y opiniones, propias de un sistema democrático, dichos decretos se aprobaron en tiempo y forma, y con una participación de los legisladores nunca antes vista en la Cámara de Diputados.

Probablemente lo que destaca, es el interés y la participación que tuvieron los diputados que representaban intereses locales, regionales y estatales, frente a los grupos nacionales, la élite de los partidos políticos, y los grupos de interés representados por algunos funcionarios públicos.

No es un secreto que falta camino que recorrer para presentar un presupuesto completamente equilibrado, sano, ágil y basado en los recursos y necesidades reales de la sociedad. Es indudable que se ha avanzado considerablemente y que el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación ha incorporado en los últimos tiempos elementos que fortalecen la expresión federalista, pero sobre todo que reconoce y fomenta un reacomodo de los mecanismos e instrumentos que se han utilizado dentro del sistema político para lograr acuerdos y consensos, como se puede observar en el análisis histórico que presentamos sobre el comportamiento y el destino de los recursos públicos, vía el presupuesto de egresos, en el que sin duda se observa una reorientación de gasto y el incremento de recursos para las entidades federativas, los municipios y el desarrollo de proyectos locales o regionales, que poco tienen que ver con las élites o cúpulas partidistas (véase anexo).

En la información estadística que presentamos en el anexo, hacemos un análisis de cómo es que a partir del año 2000, el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la propia organización y asignación de recursos, se modifica, sin duda en función de un nuevo esquema, e incluso de un nuevo arreglo dentro del sistema político y la conformación de la representación legislativa.

Probablemente resulte aventurado decir que este reacomodo es únicamente producto de la pérdida que sufrió el PRI a partir del año 2000, de la figura presidencial, porque la reasignación de recursos y la orientación del gasto federal a las entidades federativas se observa desde algunos años atrás; sin embargo, lo que sí podemos sugerir, es que en la coyuntura actual, el propio PRI, es uno de los impulsores para, por medio de sus diputados, orientar el gasto para las entidades federativas y los municipios.

En este sentido, es importante señalar que, a pesar de que ninguno de los partidos políticos tuvo mayoría por sí solo en el espacio parlamentario, la legislatura de referencia se caracterizó por ser una de las más productivas en la aprobación de leyes en la historia del país, pero además fue la que logró mayores consensos en los tres decretos aprobatorios de presupuesto de egresos que le correspon-

dieron, mismos que fueron aprobados por unanimidad en 2001 (99.8 por ciento), en 2002 (96 por ciento), e incluso en 2003 (87 por ciento).

En este sentido desde nuestra perspectiva, algunos de los principales elementos que incidieron para la aprobación de los presupuestos de egresos de los años mencionados se relacionan con factores y condiciones internas,<sup>2</sup> y otros, responden al ámbito externo.<sup>3</sup>

En el ámbito interno, fue el propio reacomodo del sistema político, el que marcó una nueva relación entre los poderes, pero con un marco y andamiaje institucional que no permiten aún, un mejor funcionamiento del Poder Legislativo, entre otros.

En el ámbito externo el comportamiento de las variables económicas resultó un factor determinante para los ingresos que recibió el gobierno federal, y por ende el monto presupuestario asignado para los ejercicios fiscales. En este contexto, uno de los principales problemas que se enfrentaron en el ámbito de las finanzas públicas, tanto en el rubro de ingresos como en el de egresos, es la baja recaudación tributaria, que entre otras, ha generado: un cumplimiento parcial de metas y objetivos, tanto de instituciones como de programas gubernamentales, derivado por ejemplo, en que no se alcancen los niveles adecuados de gasto para satisfacer algunas necesidades y demandas sociales.

De tal suerte, es posible mencionar que durante los últimos 25 años, las reformas tributarias en el mundo se han orientado para alcanzar un nivel de ingresos compatible con las necesidades de financiamiento del gasto público, que al mismo tiempo permita reducir el déficit en las finanzas públicas, procurando introducir ma-

<sup>2</sup>Algunos de los elementos internos que es posible apreciar, son precisamente las nuevas condiciones marcadas para el arreglo y el funcionamiento del sistema político mexicano en su conjunto, como la nueva articulación que se presentó entre los poderes Legislativo y Ejecutivo con el nuevo papel que juega el Presidente de la República, respecto de los intereses estatales y regionales.

<sup>3</sup>Algunos elementos necesarios para considerar en este sentido son: a) la evolución de la economía mexicana en torno al comportamiento de la economía mundial, por la relevancia del sector externo dentro de la economía mexicana, y la capacidad de ésta como fuente generadora de empleo; b) la posición financiera del sector público, sobre el comportamiento del balance económico y la relación que guardan los requerimientos financieros del sector público con el producto interno bruto; c) la política tributaria, d) el gasto público, y su desglose en gasto corriente y gasto de capital, la importancia que han adquirido la inversión financiada y el gasto federalizado, e) la política de deuda.

por neutralidad a los sistemas tributarios. Esto es, eliminando tratos discriminatorios, disminuyendo la importancia relativa de los regímenes especiales y evitando la evasión y elusión fiscal, además de promover la eficiencia económica y adecuar la estructura tributaria y las tasas impositivas al nuevo contexto de globalización.<sup>4</sup>

A pesar de la importancia que estos factores tienen, no son los que pretendemos recatar en este momento para establecer las dificultades que enfrenta el Poder Legislativo dentro del proceso de análisis, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el futuro. En todo caso los principales problemas que se observan en este rubro, residen en la necesidad impostergable para fortalecer al federalismo en sus diferentes dimensiones; política, económica; fiscal, de competencias y responsabilidades, continuando como en la práctica presupuestal, con la ampliación de recursos y responsabilidades para las entidades federativas (véase anexo), en donde sobresale:

- a) continuar con el proceso del fortalecimiento de las entidades federativas
- b) incentivar el proceso de coordinación fiscal;
- c) romper, con el actual sistema de distribución de competencias fiscales, que obedece a una estructura centralista y que monopoliza las principales fuentes de recaudación en el gobierno federal;
- d) impulsar la descentralización para evitar que el Presupuesto de Egresos de la Federación se convierta en la herramienta principal del federalismo;
- e) fomentar el federalismo otorgando mayor potestad tributaria a las entidades federativas; e incentivando la adopción de medidas para mejorar los servicios de administración tributaria;
- f) combatir la evasión y elusión fiscal;
- g) impulsar presupuestos multianuales;
- h) incrementar sustantivamente el gasto federal descentralizado; y
- i) propiciar una mejor rendición de cuentas y fomentar la transparencia de todos los recursos públicos incluyendo aportaciones y participaciones federales.

<sup>4</sup>En México, la política tributaria en los últimos años se ha orientado a disminuir la tasa impositiva del Impuesto sobre la Renta con objeto de hacerla más competitiva a nivel internacional, apoyándose en mayor medida en los impuestos al consumo.

## REFLEXIONES FINALES

De cualquier manera, las nuevas condiciones políticas a las que hacemos referencia marcan un nuevo arreglo en el que los intereses y proyectos locales, regionales y estatales cobran una mayor importancia en el ejercicio parlamentario mexicano.

Ejemplo de ello son, la participación activa de sectores que nunca antes habían participado en el proceso de aprobación presupuestal de los últimos años. Los indicadores que muestran una asignación de recursos mayor a las entidades federativas: por medio de participaciones y aportaciones federales, y en el gasto descentralizado que ejercen las secretarías de Estado, así como los mecanismos que se instrumentaron para controlar al Ejecutivo federal con reasignaciones presupuestales a sectores prioritarios como educación, salud, comunicaciones y transportes, entre otros, la *conformación de bolsas de recursos* para la atención de demandas particulares que modificaron la asignación inicial propuesta por el Ejecutivo federal, así como la reducción presupuestal realizada a secretarías de Estado, como Gobernación e incluso Presidencia de la República (véase anexo).

Destaca en este rubro lo que ocurre con el gasto federal descentralizado, en el que se observa un importante impacto, con el incremento de los ingresos, y la consecuente ampliación que se observó en algunos fondos que se destinan a las entidades federativas, como el Ramo 33 (FAIS, FAM y Fortamun) y las participaciones (Ramo 28) que registraron un incremento sustancial, derivado también de:

- a) la aprobación del nuevo régimen fiscal de Pemex;
- b) el aumento estimado en el precio por barril de petróleo; y la asignación de recursos al Ramo 39, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), entre otros (véase anexo).

Además, dentro de los cambios significativos en el trabajo legislativo, destaca el empleo de mecanismos para controlar el ejercicio del Ejecutivo federal, en donde se observa:

- La exigencia para cumplir a cabalidad el artículo 74 constitucional.
- Los constates recortes efectuados al presupuesto del Poder Ejecutivo, por lo menos en lo que se refiere al gasto corriente.
- La incorporación y fortalecimiento de mecanismos para supervisar el gasto del Ejecutivo federal y las entidades federativas, por medio de órganos técnicos como la Auditoría Superior de la Federación y los Centros de Estudio de la Cámara de Diputados.
- Y, por último, la referencia que establece que por primera vez en la historia el gasto programable de los estados y municipios, se expresó como un gasto mayor al de la administración pública centralizada, entre otros.

No es desconocido por nadie, que una franja importante de la población no tiene una idea clara, sobre la función de los diputados y en general la de los congresos, tanto locales como el federal. La referencia que hacen diferentes encuestas, expresa por ejemplo que casi la mitad de los ciudadanos entrevistados tiene una mala impresión de la actividad de los diputados, considerándola como inútil para mejorar su nivel de vida y más de la mitad desconoce el nombre de su diputado y el tiempo del encargo de los legisladores (Encup, 2005).

Hasta fechas recientes, la relativa debilidad del Poder Legislativo ha sido un elemento esencial para el funcionamiento del "sistema político mexicano", caracterizado por la figura presidencial. En la práctica tradicional el Presidente proponía las reformas legales que consideraba pertinentes y el Legislativo se constituía en muchos casos como una caja de resonancia que tramitaba la aprobación de las leyes. Sin embargo, el nuevo entorno, la incapacidad de algunos políticos y la poca certeza de los proyectos políticos en disputa, marcan un nuevo horizonte tanto para el sistema político mexicano, como para el proceso y la discusión parlamentaria en nuestro país. En el marco de este contexto, el desarrollo de un verdadero marco democrático se vuelve una necesidad, para el encuentro de equilibrios entre los actores políticos y entre los poderes federales.

Sin duda, la coyuntura en nuestro país, abre la reflexión sobre diferentes temas, que por diferentes razones no se han abordado como, la necesaria y poco probable concreción de una reforma del

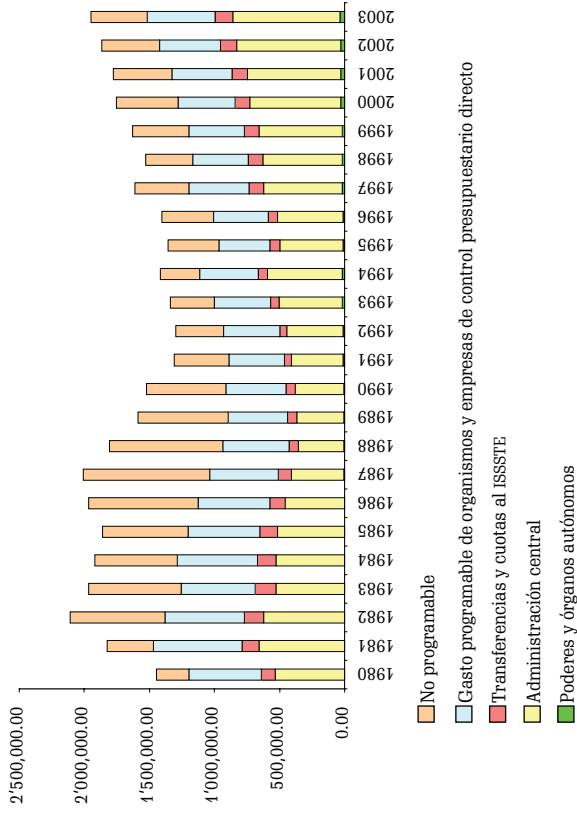
Estado. Además, en el ámbito parlamentario abre la posibilidad para discutir sobre la profesionalización tanto de los representantes populares como de sus órganos técnicos y auxiliares. Sobre la posibilidad de reelección de los parlamentarios, condicionada probablemente a su capacidad y sancionada por el voto y escrutinio públicos.

También es una necesidad de primer orden profundizar en tareas que permitan discutir el conjunto de reformas pendientes como, la fiscal, que permita el cobro de impuestos con bases más amplias; la reforma energética que evite seguir utilizando los recursos derivados del incremento en el precio internacional del petróleo, como un medio de complementar los ingresos y llevar a cabo programas y proyectos que beneficien a sectores sociales; la consolidación de un federalismo amplio, de una división de poderes real; del impulso de un trabajo legislativo responsable; del incremento real del gasto federal descentralizado; y de la generación de incentivos a las entidades federativas en la captación de recursos, articulado con la generación de mejores mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; la eliminación de la dependencia en las fluctuaciones del precio de petróleo, y; el fortalecimiento de los mecanismos normativos e institucionales que permitan un mejor desempeño en beneficio de sectores sociales.

Finalmente, lo que nos resta mencionar es que si bien éste no es un análisis conclusivo, nuestro documento muestra algunos elementos sobre los cuales debemos poner atención; tanto en la configuración del sistema político mexicano como en la del Congreso mexicano, particularmente la Cámara de Diputados que sin duda se consolida como un espacio renovado para la discusión y aprobación de leyes y decretos, que marcarán una ruptura con lo observado algunas décadas atrás.

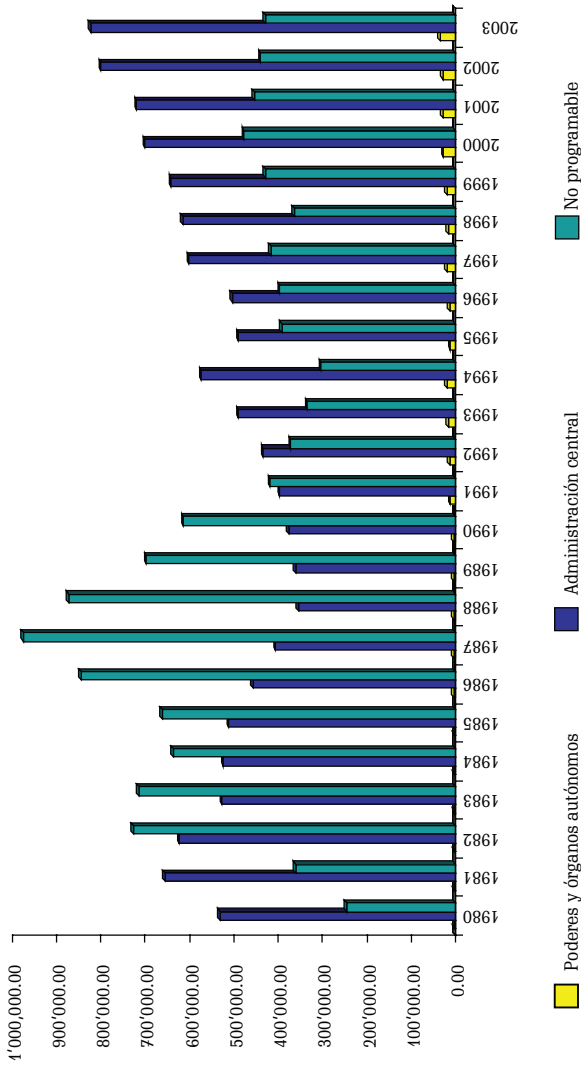
# ANEXO

GASTO PRESUPUESTARIO EJERCIDO, CLASIFICACIÓN POR RAMOS, 1980-2003  
 GASTO NETO DEVENGADO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO  
 (Millones de pesos a precios constantes de 2003)

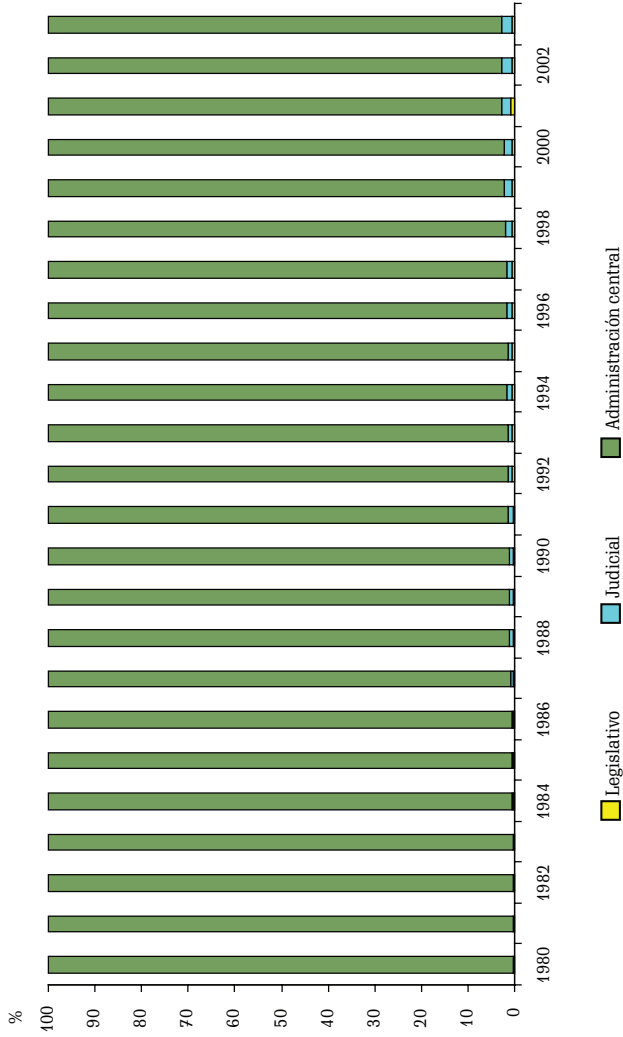




**GASTO PRESUPUESTARIO EJERCIDO, CLASIFICACIÓN POR RAMOS, GASTO PROGRAMABLE  
 PODERES Y ÓRGANOS AUTÓNOMOS, ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y GASTO NO PROGRAMABLE, 1980-2003**  
 (Millones de pesos a precios constantes de 2003)



GASTO PRESUPUESTARIO EJERCIDO, CLASIFICACIÓN POR RAMOS, 1980-2003  
 (Estructura % entre los poderes federales)



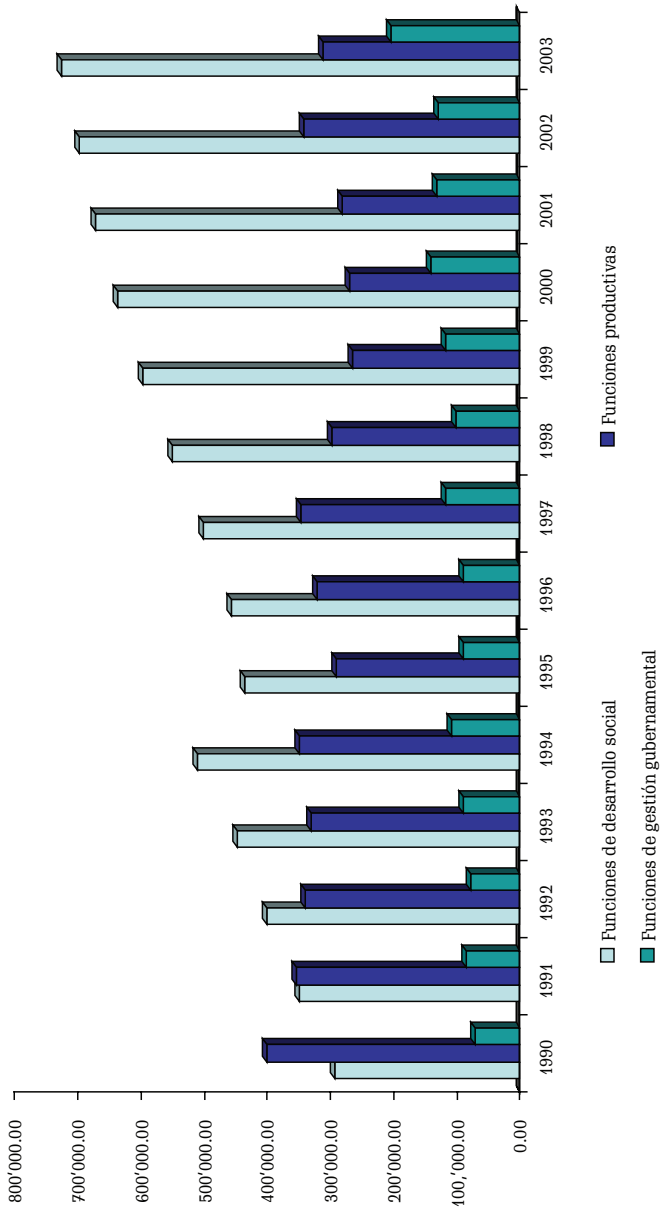




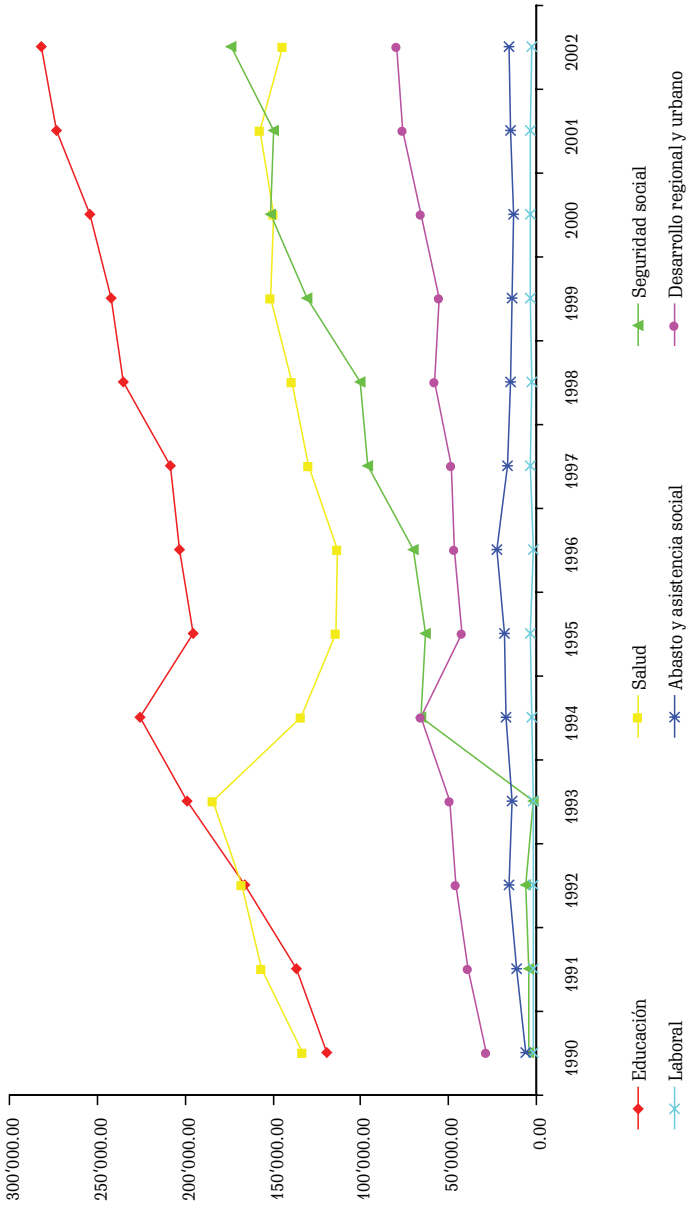
# SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO EN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL, 1990-2003

## GASTO PROGRAMABLE

(Millones de pesos a precios constantes de 2003)

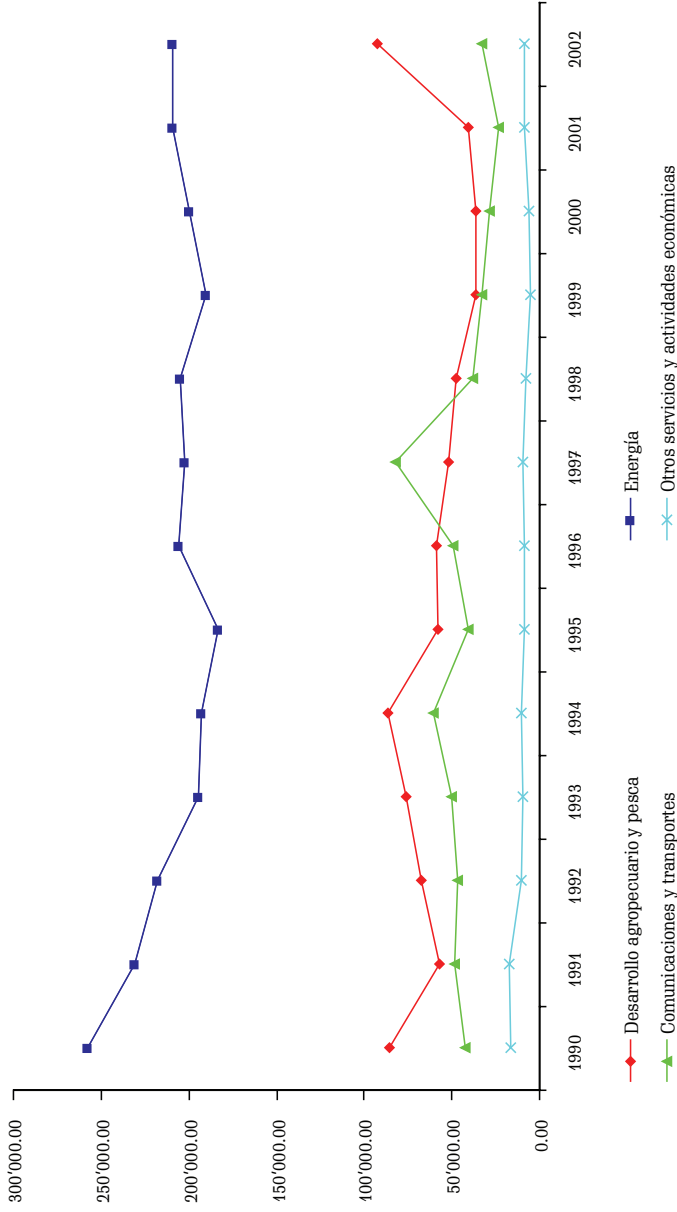


SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO EN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL, 1990-2003  
 FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL  
 (Millones de pesos a precios constantes de 2003)

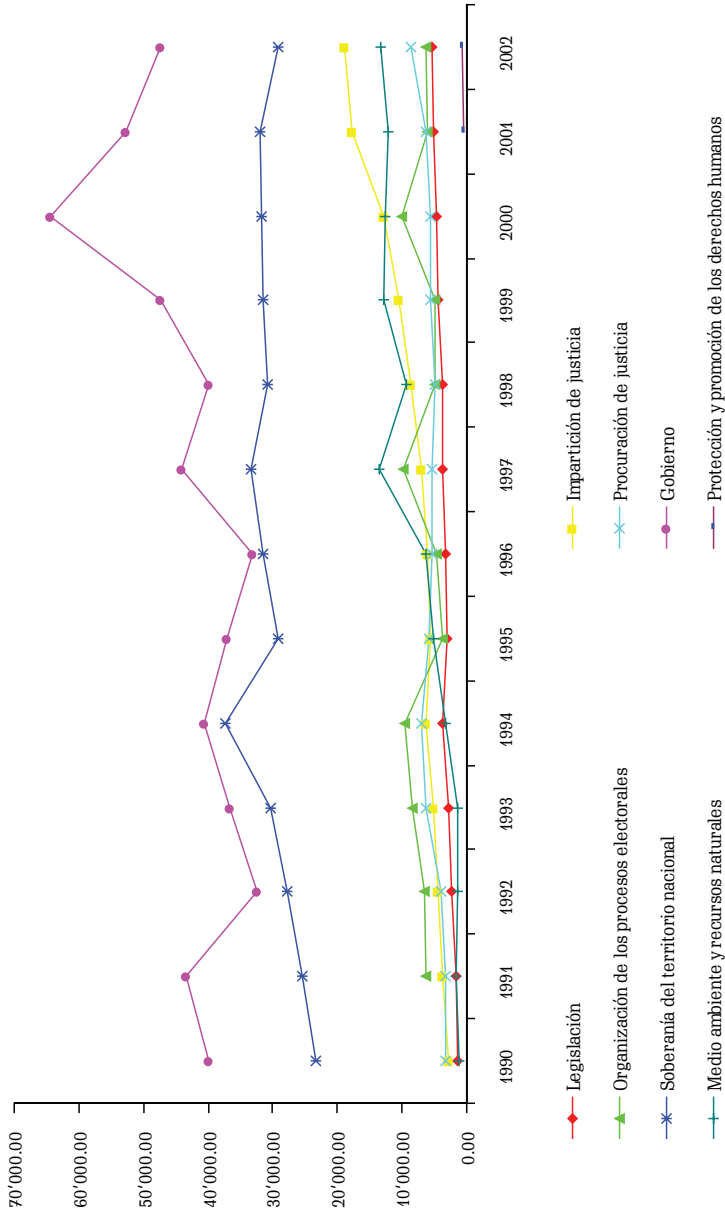


SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO EN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL, 1990-2003  
 FUNCIONES PRODUCTIVAS

(Millones de pesos a precios constantes de 2003)



SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO EN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL, 1990-2003  
 FUNCIONES DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL  
 (Millones de pesos a precios constantes de 2003)





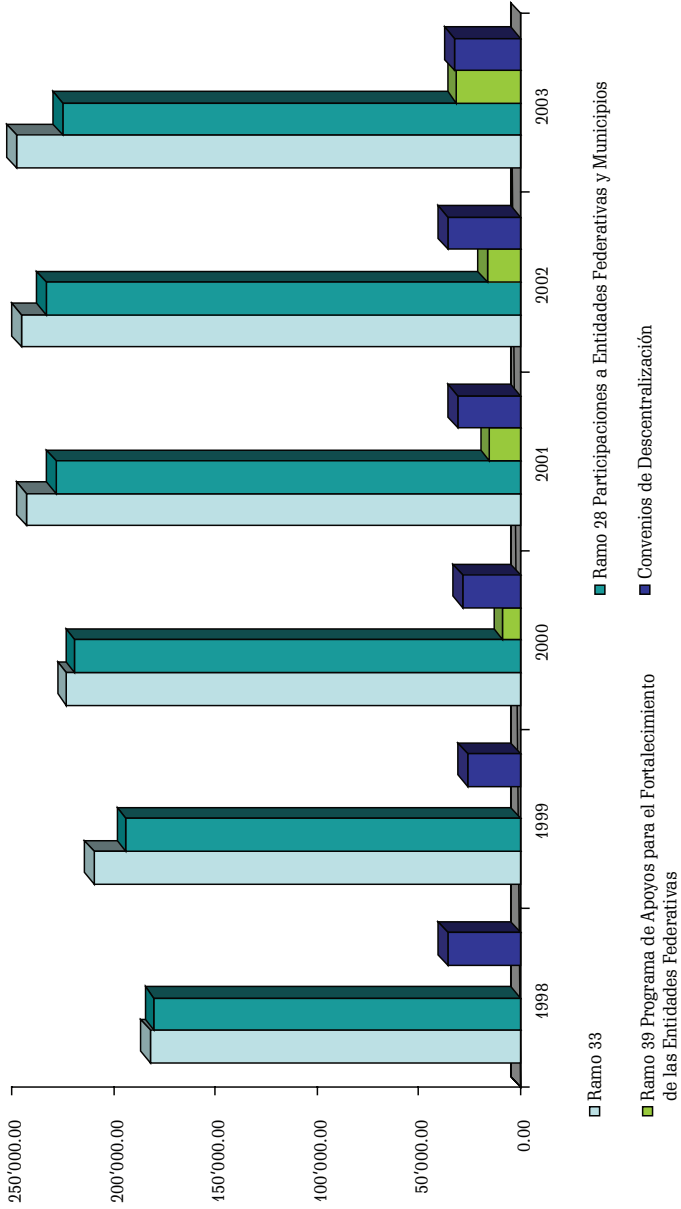
**PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, 1998-2003**  
**GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO EJERCIDO**

Concepto	<i>Total</i>										
	<i>(Millones de pesos a precios constantes de 2003)</i>										
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Total	443,375.1	445,233.6	485,674.9	534,345.3	547,043.3	554,034.8	7.71	11.33	7.80	2.38	1.28
Ramo 33	181,806.4	209,423.6	223,113.2	242,992.7	245,336.6	247,728.0	15.19	6.54	8.91	0.96	0.97
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	126,800.7	134,164.6	141,605.6	151,594.9	153,155.6	156,392.5	5.81	5.55	7.05	1.03	2.11
Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud	21,947.2	25,051.7	28,050.5	29,398.9	29,929.1	32,936.3	14.15	11.97	4.81	1.80	10.05
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social:	16,489.9	19,189.6	19,643.8	22,120.6	23,632.4	22,332.7	16.37	2.37	12.61	6.83	-5.50
-Para Infraestructura Social Estatal	1,998.9	2,325.7	2,380.7	2,681.1	2,864.7	2,706.7	16.35	2.36	12.62	6.83	-5.50
-Para Infraestructura Social Municipal	14,491.0	16,863.9	17,263.1	19,439.5	20,768.2	19,626.0	16.37	2.37	12.61	6.83	-5.50
Fondo de Aportaciones Multiples:	5,897.8	6,277.4	6,422.1	7,230.1	7,718.9	7,287.7	6.44	2.30	12.58	6.76	-5.59
-Para Asistencia Social (DIF)	2,670.5	2,879.1	2,943.1	3,312.0	3,533.7	3,332.7	7.81	2.22	12.54	6.69	-5.69
-Para Infraestructura Educativa Básica	2,694.6	2,664.9	2,615.1	2,817.5	2,727.9	2,595.7	-1.10	-1.87	11.57	-6.50	-4.85
Para Infraestructura Educativa Superior	532.7	733.4	863.9	1,000.6	1,457.3	1,359.3	37.66	17.80	15.82	45.65	-6.72
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal	10,670.7	18,038.2	18,465.3	22,671.8	24,221.3	22,889.2	69.04	2.37	22.78	6.83	-5.50

(Continuación)

Concepto	Total										
	(Millones de pesos a precios constantes de 2003)										
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Fondo de Aportaciones para la Seguridad de los Estados y el Distrito Federal	-	6,493.6	6,405.5	6,714.1	3,482.4	2,733.0	n.a.	-1.36	4.82	-48.13	-21.52
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	-	208.5	2,502.5	3,262.3	3,196.9	3,156.6	n.a.	4,108.79	29.43	-2.00	-1.26
Ramo 25											
Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	16,098.7	16,275.5	16,809.1	17,172.0	17,007.9	17,671.5	1.10	3.28	2.16	-0.96	3.90
Ramo 28											
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	180,027.3	193,734.5	218,846.8	228,504.7	233,146.4	225,227.8	7.61	12.96	4.41	2.03	-3.40
Ramo 39											
Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	-	-	8,440.0	14,861.1	15,947.4	30,989.6	n.a.	n.a.	76.08	7.31	94.32
Convenios de Descentralización	35,442.7	25,800.0	28,465.8	30,814.8	35,605.0	32,417.9	-27.21	10.33	8.25	15.55	-8.95

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, 1998-2003  
 GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO EJERCIDO  
 (Millones de pesos a precios constantes de 2003)



□ Ramo 33

■ Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios

■ Ramo 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

■ Convenios de Descentralización

## BIBLIOGRAFÍA

- BURGOA, Ignacio (1973), *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.
- CÓRDOVA, Arnaldo (1973), *La ideología de la Revolución mexicana*, México, Era.
- Encuesta Nacional sobre Cultura Política (Encup)* (2005), México, Segob.
- HURTADO, Javier (2004), *El sistema presidencial mexicano*, México, FCE.
- MEDINA, Luis (2004), *Hacia el nuevo Estado*, México, FCE.
- SIRVENT, Carlos (2004), "Sistema político débil y Legislativo fuerte", en *La representación parlamentaria en México*, México, Gernika.
- WELDON, Jeffrey (1997), "El presidente como legislador, 1917-1934", en VV.AA., *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, *Enciclopedia Parlamentaria de México, serie I*, P. Piccato (comp.), México, Instituto de Investigaciones Legislativas, vol. I, pp. 117-145.

# Reelección en la Cámara de Diputados federal de 1916 a 1924

Georgette José Valenzuela

El objetivo de este trabajo es exponer por escrito los primeros resultados (de 1916 a 1924) de una investigación más amplia que estamos realizando sobre la reelección de los diputados federales de 1912 a 1934.

En México, el asunto de la reelección legislativa y ejecutiva, ya sea a nivel federal, estatal o municipal, ha pasado por diferentes momentos, etapas y consecuencias históricas. Por esas consecuencias históricas que vivió el país en las diferentes épocas en las que la reelección estuvo vigente, su restablecimiento ha suscitado una gran polémica entre quienes están a favor o en contra, lo que ha dado como resultado la producción de una abundante historiografía (fundamentalmente artículos y tesis), misma que se ha centrado en el análisis de la reforma de 1933 que la prohibió para cualquier cargo de elección popular; en la fracasada tentativa de restablecerla en 1964; y en las consecuencias políticas que en la actualidad traería para el país su restablecimiento. Todavía hace unos meses hubo un nuevo intento por lograr que el Poder Legislativo mexicano aprobara, en principio, la reelección de los diputados (federales o locales) y de los presidentes municipales.

Los argumentos a favor del restablecimiento de la reelección en la Cámara de Diputados han sido, principalmente: el favorecer la carrera parlamentaria, aumentar la experiencia y el saber parlamentario, permitir la independencia de los legisladores, durante la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del Presidente de la República, y en la etapa de la alternancia, de los partidos políticos a los que pertenecen, para restaurar el derecho ciudadano

de premiarlos o castigarlos con su voto; para lograr un mejor equilibrio en el sistema de pesos y contrapesos Ejecutivo-Legislativo, etcétera.

Dentro de esa abundante historiografía, a la fecha sólo contamos con algunos trabajos que han abordado el asunto desde el punto de vista histórico: el de Benito Nacif, *La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México* (ca. 1997); el de Rogelio Hernández Rodríguez, "La participación de los diputados en una época de reelección" (2001); el de Jeffrey A. Weldon, "El Congreso y las maquinarias políticas locales y el «Maximato»: las reformas no-reeleccionistas de 1933" (2003); y el de Luis Anaya Merchant, "Experiencias políticas e imaginarios sociales sobre la reelección en México, 1928-1964. La transformación de un derecho ciudadano en un principio político y en un tabú social" (1994). De los cuatro, el único que ha hecho una revisión histórica puntual anterior a la reforma de 1933, es el de Rogelio Hernández Rodríguez que va de 1917 a 1940.

Sin embargo, hasta ahora lo que no se ha estudiado es la forma como en la práctica y en lo concreto se dio el proceso de reelección de los diputados federales, propietarios y suplentes, su relación con los partidos políticos nacionales y regionales, y el impacto de su experiencia parlamentaria en el funcionamiento de la Cámara de Diputados federal en el periodo a estudiar.

## EL SISTEMA POLÍTICO, PARTIDARIO Y ELECTORAL

Antes de hablar de los primeros resultados, es necesario mencionar que la periodización y caracterización del sistema político posrevolucionario de estos años que, en nuestra opinión, mejor se ajusta a esta etapa, es la de Lorenzo Meyer quien señala que la etapa que va de 1917 a 1929 marca el fin del periodo destructivo de la Revolución y el inicio de la etapa reconstructiva en todos los órdenes de la vida en México. El grupo político heredado del porfiriato es sustituido, casi en su totalidad por un nuevo grupo que en su mayor parte proviene de los sectores medios. Se pasa de un régimen político exclu-

yente como el anterior, a uno incluyente, en el que los nuevos actores surgidos de la Revolución, obreros y campesinos, fueron incorporados al nuevo sistema. Además, esta etapa se inicia con la promulgación de una nueva Constitución, la cual delimitará el también nuevo marco jurídico político.

Aun cuando el gobierno de Venustiano Carranza no vivió un solo día de paz, la amenaza de perder lo conquistado se alejó cada vez más ante la debilidad y la dispersión de las fuerzas contrarias, todavía en pie de lucha (Emiliano Zapata, Manuel Peláez, Pancho Villa, etcétera). No obstante que el desarrollo político en estos años tiene retrocesos y sobresaltos (las rebeliones de Adolfo de la Huerta, Francisco R. Serrano, Arnulfo R. Gómez, Gonzalo Escobar, etcétera), ello no logró alterar la tendencia general hacia la institucionalización. La única amenaza verdadera, considera Meyer, provino del movimiento cristero; pero una vez concluido, la "familia revolucionarias" quedó como dueña del campo político y social. Asimismo, en esta etapa ya se acepta como un hecho irreversible la organización de las masas obreras y campesinas, al mismo tiempo que comienza el tutelaje del Estado sobre las mismas. Sin que perdamos de vista que, aun cuando se avanzaba en el proceso de institucionalización y consolidación del nuevo grupo, el Ejército se mantuvo como el factor más importante en la lucha por el poder (Meyer, 1997: 186-189).

En cuanto a los sistemas electorales, de 1916 a 1924 estuvieron vigentes tres leyes electorales: la de 20 de septiembre de 1916, promulgada por el encargado del Poder Ejecutivo C. Venustiano Carranza para la integración de un Congreso Constituyente; la del 6 de febrero de 1917, dada también por el Primer Jefe, para la celebración de elecciones extraordinarias de presidente, senadores y diputados federales. De ambas se destaca el haber restablecido el voto público; en la primera el haber sustituido a la Junta Revisora del Padrón Electoral por las juntas empadronadoras, una por cada sección formada por tres miembros nombrados por el presidente municipal; y de la segunda el haber instaurado la elección directa y a mayoría absoluta del Presidente de la República, manteniendo el procedimiento censal de la ley del año anterior.

En cuanto a la tercera, promulgada por el presidente Carranza el 2 de julio de 1918, sobresale el haber eliminado el requisito de mayoría absoluta, volviéndola relativa, para calificar las elecciones presidenciales, y haber dejado el proceso electoral en manos de las autoridades locales. El procedimiento censal varió totalmente al crearse "toda una estructura tendiente a hacer del padrón electoral una institución de carácter permanente y con jurisdicción estatal". Asimismo, estableció la integración de tres tipos de consejos (los de listas electorales, los de distritos electorales y municipales); y restableció el voto directo y secreto para cualquier tipo de elección. La mesa directiva de la casilla volvió a cambiar al introducir al llamado "auxiliar": la mesa era instalada por dos auxiliares, uno nombrado por el ayuntamiento, y otro del consejo de lista municipal; estos tres nombraban al presidente, dos secretarios y dos escrutadores, a mayoría de votos entre los electores presentes.

Por lo que respecta a la organización de los partidos políticos, a partir de la ley electoral maderista de 1911 que formalizó legalmente la inclusión de los partidos en las elecciones, ninguna otra ley o decreto posterior dejó de tomarlos en cuenta; independientemente de que en algunas de estas disposiciones se hayan reducido los requisitos de organización o participación. Ni siquiera en la Ley de 1913, la de la dictadura huertista, que por otro lado fue la que dedicó mayor porcentaje a los partidos (38 por ciento) en relación al número total de sus artículos. Ni cuando en 1918, en la Cámara de Diputados, un grupo de ellos se manifestó en contra de los partidos políticos y a favor de otorgar libertad absoluta para que cualquier ciudadano pudiera lanzarse como candidato independiente sin requisito alguno.

Para integrar un partido político se requería de la celebración de una Asamblea por 100 ciudadanos (o de 50 conforme algunas leyes electorales estatales); que se formulara "un programa político y de gobierno"; que en su nombre no hubiera ninguna razón social o "denominación religiosa"; que se publicaran por lo menos ocho números de un periódico, y que todo esto fuera protocolizado ante un notario público (José, 1992: 34). Aunque cabe señalar que las tres leyes permitían la participación, en cualquier tipo de elección, de las



candidaturas independientes, las que sólo requerían del apoyo de 50 ciudadanos y un acta notarial. Por consiguiente, hablamos de un sistema multipartidista, nacional y regional, basado en una red de alianzas caudillistas, caciquiles, clientelares y patrimonialistas.

Los principales partidos de 1916 a 1924 fueron: el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) creado a finales de 1916 por militares y civiles encabezados por los generales Benjamín Hill y Álvaro Obregón. Pero así como el último ayudó a su formación, de la misma manera propició enconadamente su derrota. Obregón, como caudillo que era, siempre mantuvo una cierta distancia de los partidos políticos pues no confiaba en ellos ni en sus dirigentes, quienes venían a ser los caudillos menores, aunque poseían el prestigio y el poder local y una cierta dirección de las masas en beneficio del caudillo de caudillos, para la permanencia de éste en el poder. Al triunfo de Obregón, el Liberal Constitucionalista obtuvo la mayoría de los escaños en el Congreso de la Unión, los ayuntamientos del Distrito Federal, así como la colocación de varios de sus afiliados en las gubernaturas estatales. Para 1922, con motivo de las elecciones para diputados federales, y en virtud de que el primer mandatario concedió su apoyo a los candidatos presentados por la coalición de los partidos Cooperatista, Laborista, Agrarista y Socialista del Sureste, el PLC perdió prácticamente todo el poder político que había logrado acumular durante casi ocho años.

Su lugar fue ocupado por el Partido Nacional Cooperatista (PNC), constituido en 1917 por sectores medios profesionales, algunos ferroviarios y tranviarios, y algunos periodistas, todos ellos encabezados por su líder, el abogado Jorge Prieto Laurens. Al igual que el Liberal Constitucionalista, el Cooperatista también logró obtener el control del Congreso, de algunos ayuntamientos, sobre todo los del Distrito Federal, y de algunas gubernaturas. Aunque después de la experiencia de Obregón con el PLC, el Presidente se cuidó muy bien de otorgarle algún puesto de relevancia en su gabinete. El tiempo de existencia del Cooperatista fue más corto, pues para finales de 1923 su vida política había concluido.

Tanto en la XXIX como en la XXX legislaturas, las minorías parlamentarias estuvieron representadas por el Partido Nacional

Agrarista fundado por Antonio Díaz Soto y Gama; por el Partido Laborista Mexicano, brazo político de la CROM y fundado por Luis N. Morones; y por el Partido Socialista del Sureste, de Felipe Carrillo Puerto.

En la XXIX Legislatura, 1920-1922, que como ya se mencionó estuvo dominada por el Bloque del Partido Liberal Constitucionalista, los hombres que llevaron la voz cantante, aunque dependiendo del asunto que estuviera a discusión en la aprobación o no de las iniciativas fueron, entre otros, Luis Espinosa, Antonio Díaz Soto y Gama, Rafael Martínez de Escobar, Aurelio Manrique Jr., José Siurob, Octavio Paz, Manlio Fabio Altamirano, Antonio Ancona Albertos y Rafael Cepeda.

En la XXX Legislatura, 1922-1924, dominada por el Bloque del Partido Nacional Cooperatista, también hubo reelección al igual que la incorporación de nuevos integrantes. De los reelectos volvieron a sobresalir en la tribuna parlamentaria casi todos los arriba mencionados. Y dentro de los nuevos encontramos al mismo Jorge Prieto Laurens, Luis N. Morones, Melchor Ortega, Ezequiel Padilla, Luis L. León, José Manuel Puig Casauranc, Aquilino M. Rama y Emilio Portes Gil (José, 1998)

## LA REELECCIÓN EN MÉXICO

Los principales hitos históricos que consideramos importantes de mencionar en lo concerniente a la reelección, son los siguientes:

- a) Entre las constituciones de 1857 y 1917, la primera permitía para cualquier cargo de elección popular; y la segunda la prohibió sólo para el Presidente de la República.
- b) En 1871, con el Plan de La Noria en que fracasó, y en 1876-1877, a través del Plan de Tuxtepec y las Reformas de Palo Blanco en que triunfó, una de las principales banderas del general Porfirio Díaz en estas rebeliones fue el reformar los artículos pertinentes para establecer la no reelección presidencial; más adelante, durante la presidencia del general Manuel González

(1880-1884), volver a reformar para introducir la reelección presidencial no consecutiva; en 1888, en el último año de la segunda presidencia del general Díaz, promover una reforma más para permitir la reelección sólo por un periodo inmediato, y a partir de 1892, el Congreso acordó regresar al texto original de la Constitución de 1857, dando paso a la dictadura.

c) De sobra conocido es que la bandera de Francisco I. Madero al iniciar la Revolución de 1910-1911, fue la de "Sufragio efectivo. No reelección". Así quedó establecido en la Ley Electoral de 1911, y en las reformas a esa Ley en 1912. Aunque vale la pena recalcar que de esa fecha hasta 1918, ni las subsecuentes legislaciones electorales que se promulgaron, ni la Constitución de 1917 prohibía la reelección de diputados federales y senadores.

## LA REELECCIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES 1916-1924

Por cada elección de diputados federales, hemos separado las legislaturas de la siguiente manera: la primera corresponde a la del Congreso Constituyente (del 21 noviembre de 1916 al 5 de febrero de 1917). La segunda al periodo extraordinario de la XXVII (del 2 de abril de 1917 al 3 de julio de 1918). La tercera a la XXVII (del 10. de septiembre de 1918 al 9 de julio de 1920). La cuarta a la XXIX (del 10. de septiembre de 1920 al 31 de agosto de 1922). Y la quinta a la XXX (del 10. de septiembre de 1922 al 30 de agosto de 1924), incluyendo periodos ordinarios, extraordinarios y comisiones permanentes.

La Constituyente sólo duró tres meses; la segunda legislatura 15; la tercera, un año 10 meses y días; y sólo la cuarta y la quinta los dos años que señalaba la ley.

En cuanto a las características de los diputados que integraron las legislaturas estudiadas, cabe señalar que, aun cuando podemos encontrar la repetición de algunos de sus integrantes, ello no significa que los que se reeligieron hubieran militado bajo la misma bandera partidaria o por el mismo distrito electoral. Por otro lado, algunos de ellos acumulaban en su haber varios periodos legislativos anteriores a la etapa analizada. Conforme a la legislación vigente (1916, 1917

y 1918), los diputados electos eran juez y parte en el proceso de calificación de sus credenciales al erigirse la Cámara en Colegio Electoral para autocalificar sus propios procesos electorales.

Un aspecto de enorme importancia es que los criterios para aprobar el triunfo de un diputado fueron, más allá del resultado de la votación: el moral, el legal y el revolucionario, en ese orden; es decir, aun cuando un candidato llegara con todos sus papeles en regla a las sesiones del Colegio Electoral, si la asamblea consideraba que no cumplía con los otros criterios, su credencial no era aceptada.

Ahora bien, a continuación presento los primeros resultados cuantitativos sobre la elección y reelección de diputados federales de 1917 a 1924, que como ya he señalado comprenden el Congreso Constituyente y cuatro legislaturas.

- De 2, 414 diputados federales, propietarios y suplentes, se reeligieron 316, es decir, el 13.09 por ciento.
- Como diputados propietarios fueron reelectos: 174, equivalente al 55.06 por ciento.
- Como diputados suplentes: 60, equivalente al 18.98 por ciento.
- Como diputados propietarios o suplentes: 82, equivalente al 25.94 por ciento.
- Lo que nos da un total de 316 reelectos, equivalente al 99.98 por ciento.
- De éstos, 282 fueron reelectos por un mismo Estado, equivalente al 89.24 por ciento.
- 34 lo fueron por diferentes estados, equivalente al 10.75 por ciento.
- Los estados de donde salieron más diputados federales reelectos fueron: Puebla, con 35; Jalisco con 30; Veracruz y el estado de México con 25; y Sonora con 20.

## ALGUNAS CONCLUSIONES

En principio, de lo que nos hablan estos resultados es de las diferentes historias locales y del mosaico de fuerzas emergentes regionales. De la fragmentación del poder político prevaleciente que es-

taba en manos de los "señores regionales", y que eran los militares y/o gobernadores-caciques y caudillos, quienes en algunas ocasiones decidían la reelección de los diputados federales, pero en otras, algunos de esos diputados lograron acumular su propio poder, el cual estaba más ligado a las cúpulas partidarias de ese entonces. El presidente Venustiano Carranza no fue un factor decisivo en este proceso; pero en el caso de la presidencia del general Álvaro Obregón, su influencia e injerencia ocupó un primer lugar, seguido por la secretaría de Gobernación a cargo del general Plutarco Elías Calles, y en tercer lugar ubicamos a los gobernadores.

## BIBLIOGRAFÍA

1917-1924, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*

ANAYA MERCHANT, Luis (2004), "Experiencias políticas e imaginarios sociales sobre la reelección en México, 1928-1964. La transformación de un derecho ciudadano en un principio político y en un tabú social", *Historia Mexicana*, vol. LIV, núm. 2, (214), México, El Colegio de México, octubre-diciembre, pp. 365-403.

HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio (2001), "La participación de los diputados en una época de reelección", en Francisco Gil Villegas M. y Rogelio Hernández Rodríguez (comps.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, El Colegio de México, Cámara de Diputados, pp. 55-82.

JOSÉ VALENZUELA, Georgette (1992), *Legislación electoral mexicana: cambios y continuidades, 1812-1921*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1992.

——— (1998), *La campaña presidencial de 1923-1924 en México*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

MEYER, Lorenzo (1997), "La periodización en la historia política de México en el siglo XX", en *Estudios Políticos*, vol. v, núms. 20-21, México, UNAM, octubre-diciembre.

NACIF, Benito (ca. 1997), *La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de*

México, México, Centro de Investigación y Docencia Económica,  
División de Estudios Políticos (Documento de trabajo núm. 63).

WELDON, Jeffrey A. (2003), "El Congreso y las maquinarias políticas locales y el 'Maximato': las reformas no-reeleccionistas de 1933", en Fernando F. Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Cámara de Diputados, Fondo de Cultura Económica, pp. 33-53.

# Componentes analíticos para el estudio de las élites parlamentarias en México\*

Margarita Jiménez Badillo

Arnulfo Igor Vivero Ávila

Juan Ernesto Hernández Norzagaray

## INTRODUCCIÓN

Los tiempos de democracia en México han propiciado el interés de los académicos y estudiosos de la ciencia política, por el rol y funcionamiento de las instituciones para consolidar los procesos democráticos, pero escasamente se han ocupado en definir quiénes son los actores que tienen a su cargo una parcela de poder político para definir las políticas e incidir en dichos procesos de democratización en el país.

Más inexplorada ha sido la esfera regional, donde el comportamiento político de estos actores, líderes partidarios y miembros legislativos son clave para definir las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, interactuando para instrumentar las políticas públicas que se espera, respondan a las demandas sociales de bienestar y calidad de vida entre la población.

Con el propósito de abrir camino en este terreno, presentamos aquí un primer acercamiento al análisis de las élites parlamentarias en los congresos de tres entidades del país: México, Guerrero y Si-

\*Un avance de esta investigación se presentó en el Primer Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios (AMEP). Ciudad Universitaria, UNAM, 18 y 19 de octubre de 2006, y ha sido desarrollada en el marco del proyecto: "Los congresos estatales mexicanos y la experiencia legislativa autonómica española: campos fecundos para la cooperación política", financiado por el Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional de la Fundación Carolina, España (CeALCI 12/05), coordinado por Ernesto Hernández Norzagaray (UAS) y corresponsables, Margarita Jiménez Badillo (UAGRO) e Igor Vivero Ávila (Uamex). Parte de los datos para el caso del estado de México provienen del proyecto: "Estudio comparativo de legislaturas locales en México", corresponsables Igor Vivero y Javier Arzuaga (2107/2005), Uamex.

naloa.<sup>4</sup> Pretendemos determinar quiénes son las élites que nos representan, esto es, ¿con qué calidad de políticos cuenta el Poder Legislativo para tomar las determinaciones que definen el rumbo de la política?

Así, un primer objetivo es identificar el perfil sociopolítico de las élites parlamentarias. Partimos de la premisa de que dichas élites cuentan con una diferenciada caracterización ideológica y de valores que les dota de cierta identidad para influir en la orientación de las políticas. Oportuno es por tanto, explorar su composición y rasgos que les determina, así como su grado de estudios, trayectoria política, participación en cargos públicos al interior de su partido y algunos otros indicadores que ayudan a determinar el comportamiento político de las élites parlamentarias como representantes de los intereses de la sociedad.

Para ello, recuperamos dos niveles de análisis: 1. *como actores políticos*, que son los miembros de los partidos en la arena parlamentaria, y 2. *como institución*, refiriéndonos al sistema de partidos que articula las fuerzas partidarias representadas en el Congreso. Ambas caras recogen “la forma en que los políticos se ven a sí mismos y a sus respectivos contextos políticos e institucionales” (Alcántara y Llamazares, 1997: 17) y no son sino los componentes que dan cuenta de las orientaciones ideológicas de los actores, así como de la dinámica del sistema de partidos a nivel local.

Bajo estos ejes, el segundo objetivo es determinar la estructura de competencia ideológica de las legislaturas locales. Conocer sus actitudes, opiniones y valores ideológicos, da pauta para advertir su grado de coherencia para comprometerse con la calidad de la democracia en el país.<sup>2</sup> Un proceso que se visualiza en su carácter de instituciones deliberativas y resolutivas de toma de decisiones polí-

<sup>4</sup> La selección de los estados a estudiar fue aleatoria, en función de los centros de investigación y equipos de trabajo con los que contábamos para iniciar el proyecto.

<sup>2</sup>Calidad de la democracia en un sentido amplio, teniendo en cuenta las tres dimensiones procedimentales desarrolladas por Morlino (2003/2005) en donde reconoce como parte inherente de ella el gobierno de la ley (*rule of law*), la rendición de cuentas (*accountability*) y la reciprocidad (*responsiveness*) o correspondencia entre las decisiones políticas y los deseos de los ciudadanos y la sociedad civil.



ticas frente a un espacio público como principios básicos de control y rendimiento de la democracia (Hernández y Vivero, 2006).

La información empírica proviene de las bases de datos de cada entidad estudiada en una legislatura definida<sup>3</sup> y que fueron construidas mediante la aplicación de un cuestionario de preguntas cerradas, nominales, dicotómicas y otras de carácter actitudinal planteadas en una dimensión espacial de izquierda a derecha.<sup>4</sup> El desarrollo de este estudio lo estructuramos, exponiendo primero, la composición de escaños en las legislaturas analizadas a fin de identificar el peso político de cada fuerza parlamentaria en las tres entidades de estudio. En otro apartado identificamos el perfil sociopolítico de las élites parlamentarias que conformaron dichas legislaturas y en un tercer apartado se aportan elementos para determinar la estructuración ideológica de los sistemas de partidos en las tres entidades del país. Por último se delinearán algunas consideraciones finales.

## REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA EN EL CONGRESO

La composición de escaños en la LV Legislatura en el estado de México, de mayorías divididas, representó un conflicto para disputarse el rol de primera fuerza política entre el PAN y el PRI en la arena parlamentaria, ya que ambos partidos controlaron igual nú-

<sup>3</sup>México (LV Legislatura 2003-2006), Guerrero (LVII Legislatura 2002-2005), y Sinaloa (LVIII Legislatura 2004-2007).

<sup>4</sup>La investigación de origen, de donde proviene el cuestionario es del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal: *Proyecto de Elites Parlamentarias en América Latina (PELA)*, dirigido por Manuel Alcántara Sáez, financiado por el Plan Nacional I+D de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT, SEC 95-0845). La adaptación del mismo al caso mexicano en sus congresos locales y que fue autorizada por el Dr. Alcántara, quedó a cargo de Igor Vivero Ávila (UAEM); Margarita Jiménez Badillo (UAG) y Ernesto Hernández Norzagaray (UAS). Para fines prácticos, las bases de datos las identificamos como CEME-LAE, 2005-2006, que son las siglas iniciales del nombre del proyecto (Los Congresos Estatales Mexicanos y la Experiencia Legislativa Autónoma Española: Campos Fecundos para la Cooperación Política). La base de datos del Estado de México se identifica como PECLLM (Proyecto: Estudio comparativo de las legislaturas locales del Estado de México).

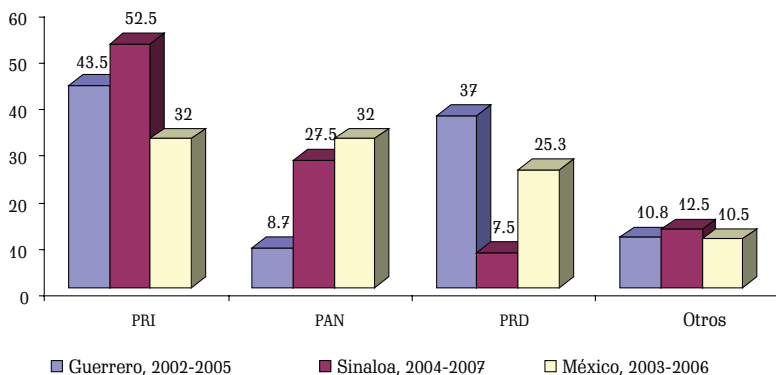
mero de escaños (32 por ciento) frente al 25 por ciento que controló el PRD (véase gráfica 1).

En Guerrero, la primera fuerza política durante la LVII Legislatura (2002-2005) correspondió al PRI con 20 escaños (43.5 por ciento) partido que ocupó el poder estatal hasta 2005 cuando se produce la alternancia por el PRD, quien asume el Poder Ejecutivo estatal desde octubre de ese mismo año.<sup>5</sup> Este partido como opositor controló 17 escaños (37 por ciento), siendo la segunda fuerza.<sup>6</sup> El PAN como tercera fuerza controló el 10.8 por ciento en dicha legislatura.

Por cuanto a Sinaloa, consecutivamente ha mantenido su triunfo electoral el PRI, fuerza política que además obtuvo la mayoría absoluta frente al 27.5 por ciento que controló el PAN. La tercera fuerza es el PRD en Sinaloa, que controla el 7.5 por ciento de escaños.

Como puede observarse, las tres entidades mantuvieron una fuerte competencia con su par inmediato, y tanto en Guerrero como

GRÁFICA 1  
ESCAÑOS EN LOS CONGRESOS LOCALES DE MÉXICO



<sup>5</sup>El PRD constituyó la coalición Será Mejor, con Convergencia y el partido local, Partido Revolucionario del Sur, y es la que llegó al poder derrotando al PRI luego de 76 años en el poder político en la entidad.

<sup>6</sup>El PRD como gobierno local en la LVIII Legislatura alcanzó 22 escaños (47.8 por ciento), faltando escasamente dos para que el gobernador en turno obtuviera la mayoría absoluta, por lo que se requiere de construir alianzas con el PRI para véase aprobadas sus propuestas de ley.

en Sinaloa su sistemas de partidos tienden más al bipartidismo que a un sistema de partidos tripartita. En Guerrero, el PAN no ha logrado mayor impacto para capitalizarlo en votos electorales, y en Sinaloa tradicionalmente se ha dado una escasa representación de izquierda. Los partidos minoritarios no rebasan el 13 por ciento de escaños en los estados de referencia.

## PERFIL SOCIOPOLÍTICO DE LOS LEGISLADORES LOCALES

Partimos del hecho de que los diputados son profesionales de la política que ocupan cargos de representación en la asamblea legislativa y, además, son individuos con responsabilidad pública que forman parte fundamental del sistema de partidos por lo que sus decisiones responden a los dictados de sus organizaciones, grupos de interés o sus representados.

Viven esa dualidad de representantes populares a la vez que de hombres de partido, de manera que se trata de una indivisible línea que no permite distinguir una función de otra. Su actuación institucional en esta lógica de dualidades, algunas veces parece responder más a intereses personales que a las necesidades complejas de una dinámica social como lo es la entidad federativa que representan y por la que ejercen una parcela de poder en la vida política del país.

En estos términos, realizan sus actividades con las herramientas de la política pero también con los atributos profesionales que cada uno agrega al perfil de la legislatura. Así, el mayor o menor perfil que pueda tener el Congreso del que son parte, depende de esas dualidades que propician su desempeño como legisladores, y que en última instancia determina la calidad de nuestra democracia local.

Avanzando en delinear aquí el perfil sociopolítico, un indicador común a las tres entidades ha sido la escasa representación de mujeres parlamentarias (en el estado de México fue de un 16.7 por ciento; Guerrero 14.3 y Sinaloa 16.2 por ciento). Esto es, la cuota

femenina no supera el 17 por ciento.<sup>7</sup> El rango de edad de los legisladores en las entidades de estudio versó fundamentalmente de entre los 36 a 55 años, una edad madura en la que habrán adquirido experiencia política desde sus distintos espacios de desarrollo profesional.

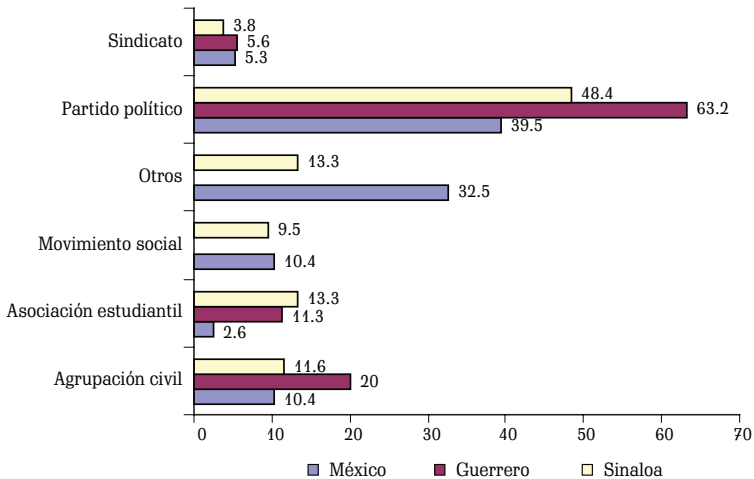
Los estudios de más alto nivel de los legisladores alcanzan diferenciados porcentajes en las tres entidades. En el estado de México el 59.3 por ciento tiene una carrera a nivel universitario y el 29.6 con estudios de posgrado; en Guerrero el 63 por ciento tiene una licenciatura y el 29 por ciento estudios entre maestrías y diplomados y sólo un diputado con doctorado. En Sinaloa es el 44.7 con estudios universitarios y el 34.2 con posgrado. Tanto en Guerrero como en Sinaloa hay entre uno y dos casos sólo con estudios primarios. De entre las profesiones que ostentan, están las de medicina, contaduría, derecho, comunicación, entre otras, por lo que existe escasa afinidad de formación profesional vinculada a su rol de diputados así como al estudio de la política. El derecho es la más cercana dado que como formación jurídica, representa mayor afinidad en su desempeño como diputados, así como también en actividades más especializadas para legislar asuntos que rebasan el ámbito estatal.

Uno de los aspectos más importantes del perfil sociopolítico de los legisladores es su trayectoria política pues indica su grado de coherencia ideológica. El origen de su desempeño en la política procede fundamentalmente de su propio partido (véase gráfica 2), donde iniciaron su carrera política y fueron escalando con cargos intermedios hasta lograr el respaldo de su partido para representarlo en la arena legislativa.

En el estado de México el 48.4 por ciento hizo carrera política en las filas de su partido; en Guerrero el 63.2 por ciento y en Sinaloa

<sup>7</sup>La presencia femenina en cargos de representación parlamentaria sigue siendo limitada tanto en México como en América Latina. De entre 1990 y 2005 América Latina registra un promedio de legisladores hombres del 84.1 por ciento; y de legisladoras apenas de un 15.9 por ciento (Rosón, 2006: 182). Estudios sobre cuotas de género en otras partes del mundo, así lo revelan. Porcentajes más altos de representación femenina se observan en Suecia con el 41.1 por ciento, Finlandia 35.5 y Países Bajos el 33 por ciento (Ojeda, 2006).

GRÁFICA 2  
ORIGEN DE LA TRAYECTORIA POLÍTICA DE LOS LEGISLADORES



el 39.5 por ciento. La coherencia ideológica se confirma porque los datos han demostrado que en su mayoría son legisladores que se hicieron en el mismo partido en el que militaron desde su juventud. Casos excepcionales y escasamente significativos fueron los miembros de un partido con plataforma de centro o derecha y que transitaron a la izquierda. Esta movilidad ideológica hacia una preferencia u otra, parece más reticente en años recientes pero no en las legislaturas que aquí analizamos.

En la misma gráfica 2 se observan, también, otras fuentes de procedencia de su incorporación a la política partidista, tal como organizaciones sociales, agrupaciones civiles o sindicales.

Al preguntar a los legisladores en qué año iniciaron su trayectoria política, nos encontramos que este segmento de la clase política en promedio tiene cierta madurez en experiencia política pues la mayoría de ellos se formó desde los últimos treinta años.<sup>8</sup> En el

<sup>8</sup>El porcentaje de los legisladores que iniciaron su trayectoria política de entre 1970 y 1990 es: México 74 por ciento; Guerrero 61.7 por ciento y Sinaloa el 51.3 por ciento.

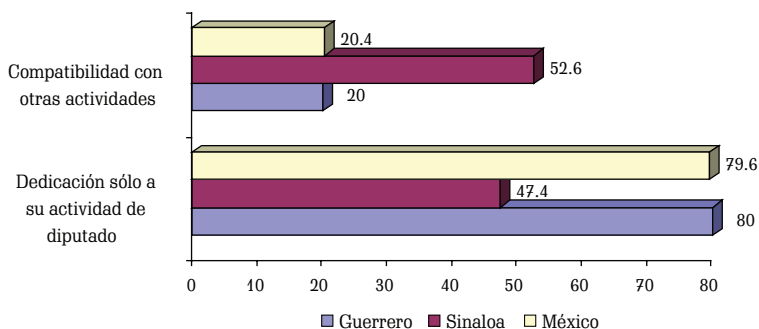
estado de México su extracción familiar (dedicación del padre durante la juventud del legislador) fue el comercio, sector empresarial y dedicación a su profesión. Diferencia marcada se observa en Guerrero, donde la mayoría de los legisladores ha tenido una ascendencia de familia campesina, dado que se trata de una de las entidades de amplia población rural, indígena y con mayor atraso económico. En Sinaloa el núcleo familiar también es de dedicación al campo, aunque también del comercio y otras actividades como empleado y el ejercicio de otros oficios. Los datos revelan que es en el estado de México donde existe una mayor ascendencia de otros familiares dedicados a la política (64.6 por ciento), frente a Guerrero (26.5 por ciento) y Sinaloa (35.1 por ciento). Sin embargo, en los tres estados, los legisladores han experimentado limitada experiencia en ese cargo de representación. En Guerrero sólo el 17.4 por ciento ha repetido por más de una vez su rol de diputados locales, así como a nivel federal.

Una cuestión fundamental para el proceso de profesionalización e institucionalización de la Cámara de Diputados, es el tiempo que se le dedica a las labores del órgano legislativo ya que sin una actuación regular de sus actividades legislativas difícilmente podemos hablar de un colectivo que tiene como centro de preocupación la elaboración de leyes que atiendan los problemas de la compleja realidad social. Así, cuando se les preguntó a los legisladores si se dedicaban exclusivamente a su actividad como diputado o bien si lo hacían compatible con otras actividades remuneradas, la respuesta fue en el estado de México y en Guerrero de 80 por ciento sí dedicaba su tiempo sólo para su desempeño parlamentario; mientras que en Sinaloa sólo el 47.4 por ciento se comprometía con esta labor (véase gráfica 3).

El tiempo que dedican a actividades ajenas para las que fueron electos en Sinaloa es de 52.6 por ciento, indicador de que se está afectando el fortalecimiento de la institucionalización, que es uno de los principales objetivos que tiene el proceso de cambio democrático.

Hasta aquí, hemos aportado elementos exploratorios para definir el perfil sociopolítico de las élites parlamentarias en tres estados de la Federación mexicana. Estos componentes analíticos constitu-

GRÁFICA 3  
EXCLUSIVIDAD EN SU ACTIVIDAD LEGISLATIVA



yen un mapa político que da cuenta de quiénes son las élites parlamentarias que nos representan. Se ha avanzado en uno de los dos niveles de análisis referidos arriba, esto es, los legisladores como actores políticos. Pasemos ahora a explorar a las élites parlamentarias como institución, lo que implica caracterizar el sistema de partidos que articula las fuerzas partidarias representadas en el Congreso. Para ello recuperamos las percepciones y valores ideológicos que detentan los políticos en sus formas de expresión y representación. Expondremos, entonces, su percepción de cómo se ubican a nivel individual en términos ideológicos y cómo ven a su partido en la misma escala, de izquierda a derecha. La utilidad de estas variables es caracterizar al sistema de partidos de cada entidad a fin de aportar elementos que contribuyan a evaluar su interacción para instrumentar las políticas públicas que se espera respondan a las demandas sociales para crear bienestar y calidad de vida entre la población.

## ESTRUCTURACIÓN IDEOLÓGICA DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Los valores, creencias y opiniones de la élite parlamentaria son un factor clave dentro del funcionamiento de la vida política local para

elevar la calidad de la democracia. Partimos del supuesto de que en las élites legislativas locales existe una estructura de competencia ideológica y programática, por lo que es posible que estos diputados desarrollen su actividad en un ámbito de coherencia a través de la estructuración de sus opiniones y decisiones políticas.

Para definir dicha estructura de competencia, un componente útil es la polarización ideológica de los sistemas de partidos. Siguiendo a Sani y Sartori (1976/1999) la dimensión más comúnmente utilizada para determinar el grado de polarización de un sistema de partidos es el *continuum* izquierda-derecha. Es decir, una representación simbólica de un eje espacial donde uno representa la izquierda y diez la derecha.

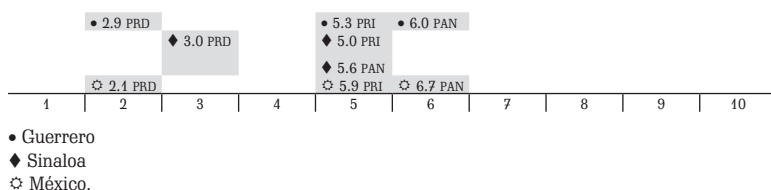
Definimos la polarización como la distancia o proximidad percibida por las élites políticas, en términos de cuán cercanos o alejados se sienten de los demás partidos, o bien como la distancia que resulta de un análisis de contenido de plataformas electorales y/o de las posiciones ideológicas de los partidos (Sani y Sartori, 1979/1999: 424-428).

Así, la distancia en el estudio que nos ocupa, está en razón de las orientaciones ideológicas que configuran el espectro político en la Cámara de Diputados en los congresos locales. Se definen a partir de las distribuciones de 1. *los perfiles ideológicos de los legisladores* que consisten en su *autoubicación* en el continuo izquierda-derecha, las cuales son expresión de un sentimiento de pertenencia a un segmento específico del espectro ideológico; y 2. *la ubicación de los partidos* en el sistema de partidos, que se refieren a las posiciones atribuidas por los legisladores a sus propios partidos (Jiménez, 2006a: 209). El grado de polarización ideológica permite, también, observar el margen de distancia entre los partidos para llevar a cabo las fórmulas de consenso (Alcántara, 1995).

La figura 1 concentra las medias de autoubicación ideológica de los miembros de las tres principales fuerzas políticas por entidad. Al preguntar a los legisladores en dónde se autoubican teniendo en cuenta el eje izquierda-derecha, las respuestas en los estados de México, Guerrero y Sinaloa llevan a determinar que se trata de sis-



FIGURA 1  
 MEDIAS DE AUTOUBICACIÓN IDEOLÓGICA  
 EN LOS CONGRESOS LOCALES DE MÉXICO  
 (Donde 1 es izquierda y 10 es derecha)



Pregunta: "Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha: ¿dónde se ubicaría usted?"

Fuente: Elaboración propia con base de datos CEME-LAE, 2005-2006.

temas de partidos con orientación centripeta, esto es, hacia el centro y con un grado de polarización moderada.

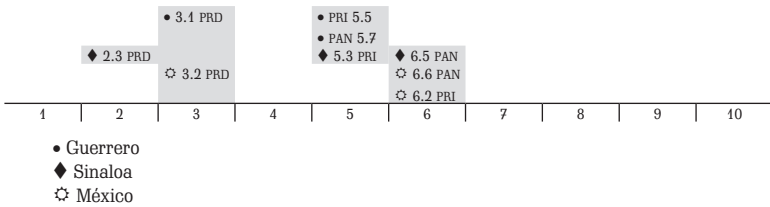
Los legisladores del PRD se autoubican en los segmentos de la izquierda y centro-izquierda,<sup>9</sup> el PRI en el centro y el PAN en el centro-derecha, pero en ninguna de las tres entidades existe una distancia extrema entre los partidos, por lo que la competencia ideológica entre éstos, puede favorecer la articulación de mecanismos de consenso en su desempeño legislativo.

La figura 2 representa las percepciones de los legisladores respecto a su partido. Cómo le ubican en términos ideológicos considerando el mismo eje de izquierda a derecha.

Observamos que existe fuerte coherencia ideológica entre las dos variables, pues los miembros de los partidos se sienten y ven a sus partidos en prácticamente los mismos segmentos ideológicos. En Guerrero los legisladores del PRD se autoubican a la izquierda recorriéndose dos décimas al tercer segmento, ubicando a su partido en una media de 3.4. Los miembros del PRI y el PAN tampoco varían significativamente sus posiciones. En el estado de México el PRD sí se recorre un segmento hacia el centro-izquierda y los demás partidos quedan prácticamente igual. En Sinaloa el PRD se recorre

<sup>9</sup>El eje espacial de izquierda a derecha se divide en cinco tramos o segmentos y provienen del total de encuestados para cada partido: 1-2 izquierda; 3-4 centro-izquierda; 5-6 centro; 7-8 centro-derecha y 9-10 derecha.

FIGURA 2  
 MEDIAS DE UBICACIÓN IDEOLÓGICA EN LOS CONGRESOS  
 LOCALES DE MÉXICO  
 (Donde 1 es izquierda y 10 es derecha)



Pregunta: "Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha: ¿dónde ubicaría usted a su propio partido?"

Fuente: Elaboración propia con base de datos CEME-LAE, 2005-2006.

más hacia la izquierda en un segmento y el PAN en cambio sí modifica su posición con un segmento a la derecha.

A fin de explicar estas posiciones ideológicas en términos estadísticos, efectuamos una correlación de Pearson cruzando autoubicación y ubicación ideológica, arrojando los resultados expuestos en la tabla 1.

La correlación se muestra más fuerte en el estado de México con un índice del 0.87 mientras que en Sinaloa la  $r$  de Pearson refleja una asociación más baja ( $r = 0.69$ ), no obstante en los tres casos, es estadísticamente significativa, aunque el grado de homogeneidad es más alto en el estado de México.

Ahora bien, en la tabla 2 se muestra la distancia (polarización) ideológica de los tres congresos locales. Observamos el grado de proximidad o distancia entre pares de partidos.

La mayor proximidad ideológica está en el par PRI-PAN (índice de 0.06) en los estados de México y Sinaloa. El resultado da cuenta de que en los tres Estados del país, el PRI y el PAN están más cercanos, y las diferencias mayores que podrían dificultar la cooperación interpartidaria y/o con el Ejecutivo local, está en el par PRD-PAN que son los más antagónicos aunque no muy polarizados, pues la mayor distancia entre ambos no es tan grande y la observamos en el estado de México con el índice de 0.49. En Guerrero dichos partidos están

TABLA 1  
COHERENCIA IDEOLÓGICA DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS  
A PARTIR DE AUTOUBICACIÓN Y UBICACIÓN IDEOLÓGICA

<i>Casos de estudio</i>	<i>Periodo</i>	<i>Partidos</i>	<i>Correlación de Pearson</i>	<i>N</i>
México	2003-2006	PRI-PAN-PRD	0.87**	49
Guerrero	2002-2005	PRI-PAN-PRD	0.84**	31
Sinaloa	2004-2007	PRI-PAN-PRD	0.69**	37

\*\* La correlación es significativa al nivel del 0,01.

Fuente: Elaboración propia con datos de CEME-LAE 2005-2006.

TABLA 2  
POLARIZACIÓN IDEOLÓGICA DE LOS PARTIDOS  
A NIVEL CONGRESO LOCAL

<i>Partidos</i>	<i>México</i>	<i>Guerrero</i>	<i>Sinaloa</i>
PRI-PAN	0.06	0.08	0.06
PRI-PRD	0.42	0.26	0.24
PRD-PAN	0.49	0.35	0.28

La *distancia* entre dos grupos cualesquiera, medida por la diferencia (absoluta) entre su autocolocación media dividida por el máximo teórico, que en la escala izquierda-derecha en cuestión, es 9 (Sani y Sartori 1976/1999: 433). El índice de distancia entre partidos adquiere los valores de 0 a 1. Cuanto más cercano esté el resultado a 1 será mayor la distancia y cuanto más lo esté a 0, menor será la distancia ideológica entre pares de partidos.

Fuente: Elaboración propia con datos de CEME-LAE 2005-2006 y de PECLLM.

menos distantes y en Sinaloa es estrecha la diferencia entre el par PRD-PAN.

Las percepciones actitudinales de autoubicación y ubicación ideológica nos han permitido demostrar que en los tres casos de estudio, existe un sistema de partidos moderado en tanto no hay un grado de polarización extrema que limite acuerdos en sus actividades parlamentarias. Su relevancia también radica en que dicha proximidad ideológica en los sistemas de partidos analizados, ofrece condiciones para encontrar acuerdos especialmente ante la inexistencia de mayorías parlamentarias.

Oportuno es plantearnos ahora, en qué medida los diputados de los tres partidos compiten por las mismas localizaciones espaciales. Es decir, en qué medida su plataforma programática, principios y valores son coincidentes en una variedad de temáticas de tal forma que puedan diluir el conflicto. Para este fin, calculamos el grado de superposición existente entre los partidos, que no es sino la medida en que los miembros de los partidos ocupan las mismas posiciones en la escala izquierda-derecha.<sup>10</sup>

La superposición en el sistema de partidos de las tres entidades de estudio, está representada mediante nichos ideológicos para cada partido, los cuales son áreas que se conforman para caracterizar pares de agrupaciones políticas, o bien, pares de partidos. La superposición entre dos partidos permite valorar qué tan condicionada se encuentra la disposición de cada uno para cooperar en su desempeño legislativo. Son espacios cuadrados o rectangulares que "ayudan a establecer cómo el espacio ideológico constriñe y condiciona la competición y la cooperación entre los partidos políticos" (Llamazares y Sandell, 2001: 48).

La configuración de los nichos se realiza mediante sus percepciones de cómo se sienten ideológicamente (autoubicación) y cómo ven a su partido (ubicación), agrupadas en los cinco segmentos del *continuum* espacial. Su tamaño se define tanto con las medias de estas variables como por sus desviaciones típicas.

La tabla 3 concentra las medias y desviaciones típicas para la configuración de los nichos ideológicos por cuanto a su tamaño y superposición.<sup>14</sup> En la última columna se muestra qué tan grande es el traslape entre pares de partidos, calculado en porcentajes.

<sup>10</sup>El índice de superposición entre dos partidos se calcula comparando los porcentajes de casos situados en cada uno de los cinco segmentos del *continuum*. Se obtiene dividiendo la suma (absoluta) de las diferencias por el máximo teórico (es decir, 200, ya que cada línea suma 100) y sustrayendo el resultado de 1 (Sani y Sartori, 1976/1999: 432-433).

<sup>14</sup>El ancho y altura del nicho está en función de las operaciones siguientes:  $X_{\text{bajo } p}$  es el límite inferior del partido  $p$  en la dimensión  $x$ ;  $\mu_{xp}$  es el valor medio en  $x$  para el partido  $p$ ;  $\sigma_{xp}$  es la desviación típica en  $x$  para el partido  $p$ ;  $X_{\text{alto } p}$  es el límite superior de ese nicho. Para un desglose detallado del proceso de configuración de los nichos, véase Llamazares y Sandell (2001: 43-69); Jiménez (2006a: 237-252) y Vivero (2006: 160-177).

TABLA 3  
 SUPERPOSICIÓN IDEOLÓGICA A PARTIR DE LA AUTOUBICACIÓN Y  
 UBICACIÓN IDEOLÓGICA  
 (Dimensión izquierda-derecha)

		<i>Autoubicación de los legisladores</i>			<i>Ubicación de los partidos</i>			<i>Nicho</i>	<i>Traslape (%)</i>		
<b>México</b>											
1997-2000	$\mu$	$\sigma$	Nicho	$\mu$	$\sigma$	Nicho	Tamaño	PRI	PAN	PRD	
PRI	5.94	1.56	3.12	6.24	1.64	3.28	10.23	00	50	4	
PAN	6.56	1.21	2.42	6.63	1.20	2.40	5.80	90	00	5,9	
PRD	2.13	1.20	2.40	3.19	1.47	2.94	7.05	6	7,2	00	
<b>Guerrero</b>											
1997-2000	$\mu$	$\sigma$	Nicho	$\mu$	$\sigma$	Nicho	Tamaño	PRI	PAN	PRD	
PRI	5.27	1.33	2.66	5.47	1.24	2.48	6.59	00	77.4	4,2	
PAN	6.00	1.73	3.46	5.67	1.15	2.30	7.95	64,1	00	3,8	
PRD	2.85	1.86	3.72	3.15	1.40	2.80	10.4	2,7	4,9	00	
<b>Sinaloa</b>											
1997-2000	$\mu$	$\sigma$	Nicho	$\mu$	$\sigma$	Nicho	Tamaño	PRI	PAN	PRD	
PRI	4.95	1.61	3.22	5.32	1.15	2.30	7.40	00	75	3,5	
PAN	5.57	1.98	6.47	1.88	3.76	3.76	14.88	37	00	9,4	
PRD	3.00	2.00	4.00	2.33	0.57	1.14	4.56	5,7	2,9	00	

Fuente: Jiménez, 2006b.

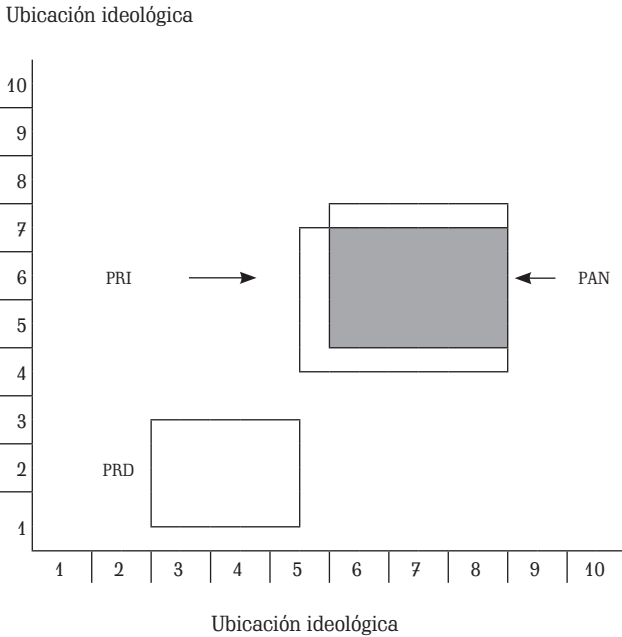
En el estado de México, el área sombreada entre el PRI y el PAN en la figura 3, representa la superposición o solapamiento entre sus nichos, lo cual implica la existencia de competencia de los dos partidos por un mismo espacio ideológico.

El PRD, en cambio, no está superpuesto por ninguna de las otras fuerzas políticas, por lo que no comparte en grado alguno sus posiciones ideológicas ni con el PRI ni con el PAN.

En Guerrero (véase figura 4), el PRI es el partido que se cubre en una proporción mayor, y comparte su área con el PAN en un 77.4 por ciento. El PRD es el partido que menos compite con los otros en sus principios ideológicos.

De ahí que apenas se traslape ligeramente con el PRI. Al igual que en el estado de México, en Guerrero existe coincidencia ideoló-

FIGURA 3  
NICHOS IDEOLÓGICOS DEL ESTADO DE MÉXICO



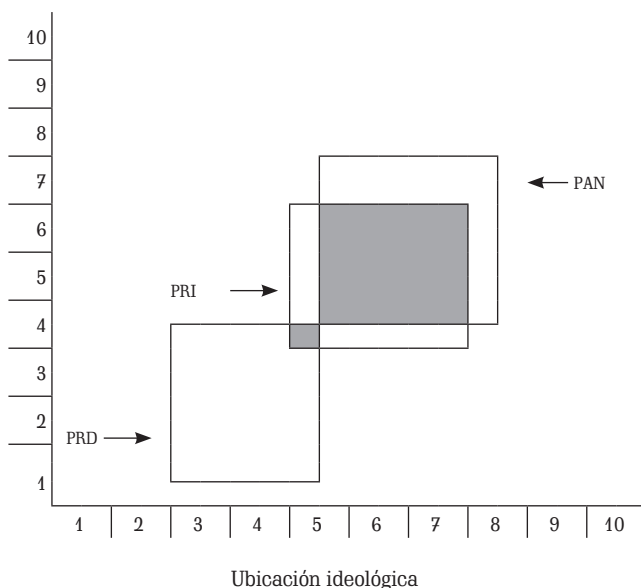
gica amplia entre el PRI y el PAN, no así con el PRD, que apenas comparte un espacio muy reducido con el PRI pero nada con el PAN.

En Sinaloa, los nichos ideológicos de la figura 5 muestran nuevamente un PRD que no converge con las creencias, principios o posiciones respecto a determinadas temáticas, por lo que no hay solapamiento en su nicho. En cambio, los nichos del PRI y el PAN, como en Guerrero y México, existe una muy próxima afinidad en sus posiciones.

Este razonamiento, en términos prácticos, nos permite confirmar que en las tres legislaturas la competencia es centrípeta, es decir, existe una lucha por el centro político, pues aun con matices, la relación PAN-PRI expresa una lucha por esa ubicación. Incluso, los valores del PRI, que se ubica más hacia el centro, le permite estar

FIGURA 4  
NICHOS IDEOLÓGICOS DE GUERRERO

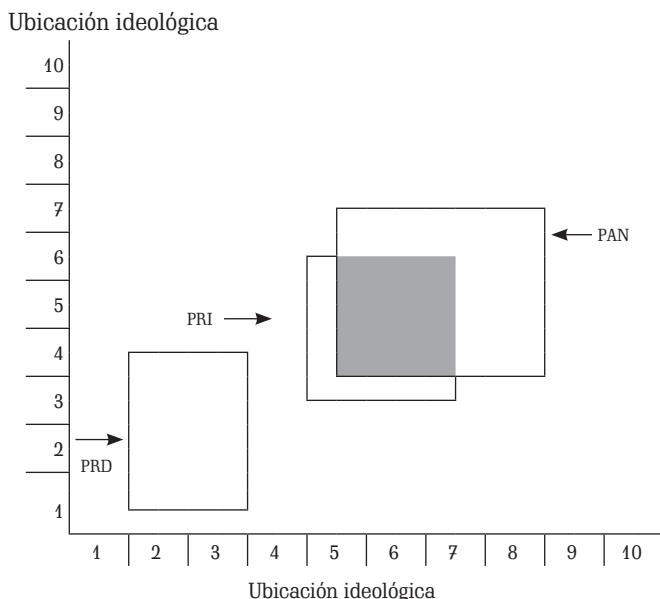
Ubicación ideológica



franqueado por la izquierda y la derecha, lo cual significa que es el partido con mayor cercanía ideológica tanto con la izquierda, como con la derecha. El tamaño de los nichos indica que son poco especializados los partidos, pues cuanto más pequeño es el nicho, más ideológicamente especializado estará el partido (Llamazares y Sandell, 2001: 49).

La estructuración ideológica de los sistemas de partidos en un continuo de izquierda a derecha expuesta aquí ha sido un método para explicar cómo está definida la competencia política entre las distintas fuerzas en la arena parlamentaria. Una premisa relevante para valorar su disposición a cooperar o no con el ejecutivo local, lo que sin duda repercutirá en un ejercicio más serio para fortalecer nuestras instituciones democráticas.

FIGURA 5  
NICHOS IDEOLÓGICOS DE SINALOA



## NOTAS FINALES

El análisis aquí expuesto ha permitido una exploración de la calidad con la que cuentan los políticos para tomar las determinaciones que definen el rumbo de la política. La calidad entendida como el conjunto de características presentes en los diputados, que no son sino sus habilidades personales para desempeñar las tareas y trabajos de organización-decisión requeridos en su ejercicio legislativo (Rosón, 2006: 179) y que abonan profesionalidad para establecer la relación entre los políticos y las instituciones en las que participan y de las que son parte proactiva.

La radiografía preliminar que hemos presentado del perfil sociopolítico de los legisladores da cuenta de que a nivel local sigue prevaleciendo el patrón general de mayor representación masculina, existe un alto porcentaje de formación académica y especial-



mente llama la atención su amplia trayectoria en la vida política de un único partido. Oportuno es resaltar este dato porque implica una identidad y convicción ideológica bien definida que asumieron desde su juventud y que su pertenencia y participación como miembros activos les llevó a cubrir sus aspiraciones, haciendo carrera política desde las filas partidistas.

En las tres entidades de estudio prevaleció el PRI en el ejecutivo estatal por décadas consecutivas, y sigue en el poder en los estados de México y Sinaloa. Sólo en Guerrero se ha producido la alternancia, desplazando el PRD al PRI en el año 2005. En Sinaloa el bipartidismo legislativo presenta desafíos para la conformación de mayorías tanto absolutas como calificadas. En las tres entidades el reto que afrontan dichos actores políticos es fortalecer las instituciones parlamentarias en la vida política local de México.

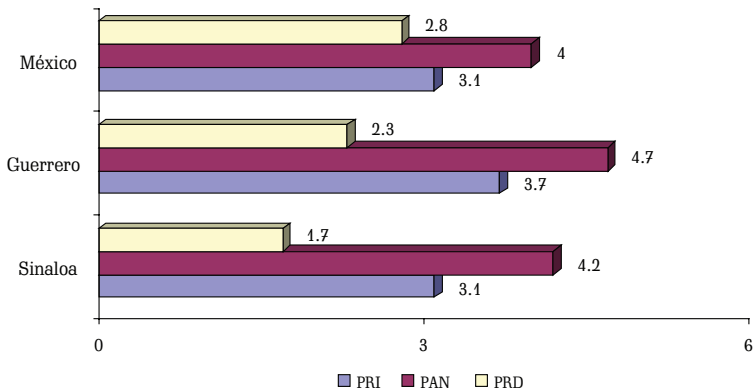
Hemos argumentado que las identidades, valores y opiniones de las élites legislativas locales, se desenvuelven en un ámbito de coherencia ideológica al no haber una polarización extrema en las posiciones de sus miembros. Esta caracterización de los sistemas de partidos en las tres entidades de estudio favorece una competencia centrípeta en tanto cada partido ve mayor rendimiento electoral, capitalizando sus posiciones hacia el centro del espectro ideológico.

Consideramos que el análisis de la estructuración ideológica mediante el continuo de izquierda a derecha sigue siendo útil para representar las preferencias políticas de los legisladores en una variedad de temáticas de carácter económico, político-electoral, social, etcétera. En gran medida dichas preferencias de los legisladores respecto a determinadas políticas es provocada por su formación ideológica y características sociopolíticas. Queda pendiente para otro estudio, establecer la asociación entre la autoubicación de los legisladores y otros indicadores. Un ejemplo que ratifica la utilidad de esta metodología es la gráfica 4 que resulta muy revelador porque acentúa la caracterización ideológica que hemos venido expresando a lo largo de este trabajo.<sup>42</sup>

<sup>42</sup>La pregunta realizada fue: "Como usted conoce, existe un debate entre las posiciones estatistas y neoliberales en diversos países del continente. Al respecto, ¿podría decir-

En gráfica 4 refleja la coherencia ideológica de cada uno de los partidos. El PAN en las tres entidades inclinó su respuesta hacia la derecha, especialmente en Guerrero con una media de 4.7. La izquierda representada por el PRD se definió por valorar como política económica para el país, el estatismo por encima del mercado. El PRI inclinó más su respuesta hacia las posiciones del PAN, admitiendo las políticas macroeconómicas. Es decir, el PRI y el PAN reiteradamente están muy próximos en términos ideológicos y el escenario de los sistemas de partidos tiende siempre a confirmar que la construcción de identidades se viene dando a partir de los temas que abordan en el quehacer político. Queda por comprobar si esa proximidad-distancia entre partidos se da homogéneamente tanto en temas socioeconómicos como en los de carácter moral y religioso. Un tema éste último muy sensible para negociación parlamentaria dada

GRÁFICA 4  
OPINIONES ACTITUDINALES DE ESTATISMO Y NEOLIBERALISMO  
EN LOS CONGRESOS LOCALES  
(Medias donde 1 es estatismo y 5 mercado)



me si está usted más a favor de una economía regulada por el Estado o por el mercado? Utilice para ello, la siguiente escala de 1 a 5, donde el 1 significa una máxima presencia estatal en la economía y el 5 una máxima regulación a través del mercado."

el arraigo de valores que predomina en la cultura política de nuestros políticos e instituciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, Manuel (1995), "La élite parlamentaria latinoamericana y el continuo izquierda-derecha", en Wilhelm Hofmeister y Josef Thesine, *Transformación de los sistemas políticos en América Latina*, Buenos Aires, Konrad Adenaur-CIEDLA.
- (ed.) (2006), *Políticos y política en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI.
- e Iván Llamazares (1997), "El análisis de los diputados latinoamericanos en el contexto de los estudios sobre la clase política. Características, objetivos y estrategias de investigación", revista *América Latina Hoy*, núm. 16, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, agosto, pp. 15-18.
- HERNÁNDEZ, Ernesto e Igor Vivero (2006), "Estudio comparado sobre estructuración ideológica en tres legislaturas locales de México", ponencia presentada en el 3er. Congreso de ALACIP, Campinas, Brasil, 4-6 de septiembre.
- JIMÉNEZ, Margarita (2006a), *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Miguel Ángel Porrúa y LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, Serie Conocer para Decidir.
- (2006b), *Indicadores para un estudio comparado de los congresos estatales (México y España)*, documento inédito, México, Universidad Autónoma de Guerrero.
- LLAMAZARES, Iván y Rickard Sandell (2001), "Partidos políticos y dimensiones ideológicas en Argentina, Chile, México y Uruguay", revista *Polis* núm. 00 (número extraordinario), México, UAM-Iztapalapa, pp. 43-67.
- LUJAMBIO, Alonso (1998), *Mesa Directiva y comisión de gobierno. Una anomalía parlamentaria mexicana en perspectiva comparada*, Documentos de Trabajo, núm. 86. México. División de Estudios Políticos del CIDE.

- MAINWARING, Scott (1995), "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la combinación difícil", *Revista Sociología y Política*, año III, nueva época, núm. 7, México, Universidad Iberoamericana.
- MORLINO, Leonardo (2003/2005), *Democracias y democratizaciones*, México, Ediciones Cepcom.
- OJEDA, Rosa Icela (2006), "Las cuotas de género para el empoderamiento de las mujeres", revista *El Cotidiano*, núm. 138, México, UAM-Azcapotzalco y Ediciones Eón, julio-agosto, pp. 39-50.
- ROSÓN MARTÍNEZ, María del Mar (2006), "La carrera parlamentaria. ¿La calidad importa?", en Manuel Alcántara Sáez (ed.), *Políticos y política en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI de España Editores.
- SÁNCHEZ HERRERA, Javier (2004), "La élite parlamentaria de Canarias: perfil sociodemográfico", *Revista de Sociología e Política*, núm. 23, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, noviembre.
- SANI, Giacomo y Giovanni Sartori (1976/1999), "Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales", en Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 413-450.
- \_\_\_\_\_ y Goldie Shabad (1986), "¿Adversarios o competidores?: La polarización del electorado", en Juan Linz y José Ramón Montero, *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 587-624.
- VIVERO, Igor (2006), *Desafiando al sistema. La izquierda política en México. Evolución organizativa, ideológica y electoral del Partido de la Revolución Democrática (1989-2005)*, México, Miguel Ángel Porrúa y UAEM.

# El Congreso en Colima: un espacio en disputa (1997-2000)

Josué N. de la Vega M.  
Gerardo Hernández Chacón

## INTRODUCCIÓN

A partir de finales de la década de los ochenta el régimen corporativo mexicano, conformado en cuanto a sus elementos básicos durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas, entra a sus años de crisis final; sin embargo, su conclusión no se da en un único momento ni tampoco de manera uniforme a nivel nacional.

La diversidad del proceso es resultado de las dinámicas históricas de cada región, es decir, algunas fuerzas regionales habrán de ser más sensibles a la emergencia de nuevos movimientos ciudadanos en demanda de respeto a los derechos políticos, y por ende de la libre determinación del ciudadano. En cambio otros logran sortear el ambiente nacional de cambios políticos y mantienen casi inalterada la vieja conformación de la sociedad civil: la casi inexistencia de espacios independientes del Estado, como en Colima.

El régimen político de la entidad es estructurado acorde a las modificaciones jurídicas instrumentadas a nivel nacional, en particular las realizadas con la reforma electoral de 1997, que dan vida a órganos electorales independientes del Estado y a procesos electorales donde el voto ciudadano es garantizado; no obstante, la fuerte inercia corporativa que permea al conjunto de la sociedad y en particular a sus principales actores políticos de la entidad, entre ellos el llamado Grupo Universidad, baluarte del régimen corporativo, hacen del proceso de cambio político uno de los más tortuoso al resto de las entidades del país.

La sociedad civil de Colima fue encapsulada por el Estado desde los años cuarenta, como sucedió a nivel nacional; la permanencia del corporativismo en la entidad se deberá a la debilidad de las fuerzas sociales y políticas, que se manifiesta, en la historia del siglo XX, en la escasez de luchas y organizaciones que tomaron distancia del Estado y del Partido Revolucionario Institucional.

Los espacios desde entonces fueron cubiertos por los tentáculos estatales a través del partido oficial, en particular de sus organizaciones, entre ellas la Confederación de Trabajadores de México, Confederación Nacional Campesina, Confederación Nacional de Organizaciones Populares y la Universidad de Colima que se convirtió, en los hechos, a partir de finales de los setenta, a través de la Federación de Estudiantes Colimenses y asociaciones profesionales afines a ella, en un integrante significativo del sector popular del partido oficial.

La fuerte presencia del Grupo Universidad tiene una explicación estructural: la débil presencia de las fuerzas sociales en la entidad, en particular, de la clase obrera, debido a la escasa industrialización y la heterogeneidad de la misma (Rivas, 1988: 46). Un buen número de empresas de la entidad son de servicios y otras de tipo artesanales, sin asentamiento de importantes sectores modernos de la clase obrera, lo que facilitó el asentamiento de una cultura paternal y providencial que aún perdura y que es propia del campesinado.

El atraso ideológico de los trabajadores asalariados de la entidad se manifiesta en la escasa disposición a organizarse. De acuerdo al entonces dirigente de la CTM en Colima, Ramón Serrano, este fenómeno es "debido a que los trabajadores tienen miedo al despido. En el sector comercio, el 90 por ciento de los trabajadores no pertenecen a ningún sindicato y, en general, el 70 por ciento de los trabajadores no están organizados sindicalmente." (Serrano, citado en Rivas, 1988: 48)

Ello hablaba de la debilidad del sector obrero del PRI en la entidad. En lo que respecta al sector campesino, su fuerza política fue mínima; copado por funcionarios gubernamentales dedicados al trabajo burocrático con escasa vinculación con los campesinos,

impidió darle al un perfil propio que le permitiera tener mayor capacidad de negociación en los entramados del poder público. El sector popular era el más importante en virtud de agrupar en su seno a una diversidad de organizaciones de profesionistas, y fue precisamente desde donde la representación del Grupo Universidad negociaba sus cuotas de poder.

Por la cantidad de alumnos que atendía y por el número de egresados que se integraban a la vida profesional, pública y privada, se convirtió el Grupo Universidad en un actor muy importante, aunado a su capacidad de saberse mover en esta estructura vertical y haber entendido a la perfección, que en el sistema corporativo, quien habla por la sociedad son las organizaciones.

Como lo señala Arnaldo Córdova (1979), en aquellos tiempos el sujeto político era la organización social y por eso era quien planteaba en los intersticios del Estado los requerimientos sociales. Así se constituyó el triángulo de hierro del corporativismo mexicano: Estado, partido oficial y organización estatizadas, quienes liquidaron a la figura del ciudadano, que en todo régimen democrático es quien decide, es decir, es el sujeto político. En cambio, en la racionalidad corporativa quien hace política son las organizaciones de masas, y eso lo entendió a la perfección aquel grupo de universitarios que ascendieron a la dirección de la máxima casa de estudios de Colima, en 1979.

El propósito del presente artículo es demostrar que el sexenio que va de 1997 al 2003 se caracterizó por la lucha de dos racionalidades, la democrática y la corporativa y cuyo resultado final es el surgimiento de un Frankenstein, es decir, un ser mixto que conjuga procesos electorales democráticos (racionalidad moderna) con un ejercicio de poderes autoritario y vertical, que hacen de un gobernador un caudillo sexenal (racionalidad pre-moderna).

Hemos dividido el trabajo en tres partes. En la primera, hablamos de los soportes del corporativismo en Colima. En el segundo, explicamos la aparición en la escena política de los agentes promotores de la racionalidad democrática. Después, analizamos el proceso electoral de 1997, donde públicamente se confronta, en la lucha por los poderes públicos, las dos racionalidades. Por último, en el

cuarto apartado, es abordada la instauración de un poder despótico que subordina a los poderes Legislativo y Judicial, con lo que establece una barrera infranqueable, por el momento, al proceso de transición en Colima.

## LOS SOPORTES DEL CORPORATIVISMO

### El grupo universidad como actor político

El Grupo Universidad tiene sus orígenes en la década de los setenta cuando, con apoyo del presidente Echeverría,<sup>4</sup> varios de los principales dirigentes de la Federación de Estudiantes Colimenses (FEC) logran posicionarse en cargos directivos de primer nivel en la Universidad de Colima, bajo la rectoría de Alberto Herrera Carrillo (1973-1979); en particular la secretaría general, que estuvo bajo el mando de Humberto Silva Ochoa, quien a la muerte del primero, en 1979, ocupó la rectoría, primero como interino y después, en 1981, como titular de la misma.

A partir del acenso a la dirección universitaria, habrá de constituirse el Grupo Universidad, cuya presencia en el régimen político lo realiza a través de la FEC con su "política de masas" dirigida a los jóvenes, y convertirse en la única organización juvenil de la entidad con reconocimiento oficial, que la hizo acreedora a la representación única del Movimiento de la Juventud Revolucionaria, integrante de la CNOP, en la entidad.

La organización de los jóvenes en Colima era capital político invaluable, que como lo señalábamos, en una sociedad donde las fuerzas sociales existentes, además de débiles estaban desorganizadas, hizo de la FEC-Grupo Universidad una de las organizaciones

<sup>4</sup>Eso lo confirman las palabras de la exgobernadora Griselda Álvarez Ponce de León, quien en sus memorias recuerda que: "Años atrás, invitada por el candidato a la presidencia, licenciado Luis Echeverría, yendo en el autobús en que recorriamos la entidad pidiendo el voto, un grupo de universitarios detuvo nuestra marcha. Uno de ellos abordó el camión. Era muy joven, no mal parecido como se dice, vehemente en su oratoria, inteligente. Después supe su nombre: Fernando Moreno Peña. Pedía apoyo para la Universidad de Colima, crecimiento de áreas, espacios públicos. El que iba a ser presidente de México supo escucharlo porque sus peticiones eran lógicas. (*Contraste*, núm. 6, 1998: 8).



más importantes. Con ello cumplían la premisa básica del régimen: “quienes hacen política son las organizaciones” (Córdova, 1979: 18).

Para ese entonces, el Grupo no sólo ocupaba cargos de primer nivel en la dirección universitaria y negociaba cuotas de poder a través de la FEC, sino que también se dispuso a conformar la Asociación de Catedráticos de la Universidad, dirigida en ese momento por Juan José Farias Flores, organización que para 1981 se transformó en Sindicato Único de Trabajadores de la Universidad de Colima (SUTUC), que agruparía a trabajadores docentes y administrativos.

Nace así lo que años más tarde sería conocido como el “Modelo Universidad”, es decir, una estructura sumamente jerárquica donde los hilos de las decisiones convergen en la pieza central del modelo: el rector, sin que exista el más mínimo contrapeso a su poder. El Consejo Universitario, la FEC, SUTUC y los Consejos Técnicos de las escuelas; todo, absolutamente todo, quedaba bajo el control del rector. Esto lo denominamos “racionalidad corporativa”, siendo las organizaciones, en particular estudiantil y de profesores, los puntales de la estructura de poder rectoral al interior de la universidad, al tiempo que en el espacio público actuaban movilizándolo a la comunidad universitaria para las negociaciones políticas.

Finalmente, el Grupo lanza sus tentáculos sobre los colegios profesionales por medio de aquellos egresados universitarios deseosos de hacer carrera política, por lo que en 1987 nace la Federación de Egresados de la Universidad de Colima (FEUC) para continuar con su guerra de posiciones sobre la sociedad, buscándola encuadrar en diferentes corporaciones bajo el control universitario, para así construir una red que le permitiera mantener, no sólo el control de la institución universitaria, sino también alcanzar el poder gubernamental.

### **La reforma del PRI en el contexto de la racionalidad corporativa**

La fuerza política lograda por el Grupo Universidad permitió a sus principales dirigentes figurar en la lista de aspirantes a la candidatura priísta a gobernador del estado desde el momento en que se

instalaban en la silla rectoral: es el caso de Humberto Silva Ocho y, más tarde, de Fernando Moreno Peña. El primero no tuvo la suerte de ser nominado; no así el segundo que, desde que ascendió a la rectoría en 1989, emprendió un intenso trabajo de cabildeo y de relaciones políticas a nivel del gobierno central que le permitió, con la aprobación del Presidente de la República, Ernesto Zedillo, ser postulado candidato al gobierno del estado por el PRI para el periodo de 1997-2002.

Más tarde Fernando Moreno se habría de convertir en el hombre indiscutible del Grupo Universidad, el cual, bajo su dirección tendría un fuerte dinamismo que desbordaría la vida de la universidad; el nuevo grupo dirigente, encabezado ya por Fernando Moreno Peña, encontró el momento para eslabonarse de manera importante en la vida política de la entidad y convertirse durante varios años en el *único* sostén del próximo gobernador en turno de la entidad.

Es importante recordar que en septiembre de 1990 se realizó la XIV Asamblea Nacional del PRI, espacio donde es impulsada una estructura territorial en perjuicio de la sectorial. En ella son aprobadas formas de afiliación ciudadana sin la obligación de pertenecer a ningún sector, sin que ello significara la desaparición inmediata de estos últimos, pues hubiera traído la catástrofe del PRI; por ello se optó por una estrategia gradualista. "Se estableció el acuerdo de que el peso de las organizaciones dependiera del número de sus afiliados individuales y voluntarios." (Pacheco, 1991: 87)

Además de la anterior, entre otras, estuvo la de iniciar el proceso de descentralización, lo que significaba desplazar la intervención del centro en las entidades federativas, por lo que los acuerdos culeculares para convocar a la selección de candidatos a los diversos puestos, de gobernador, senador o diputados federales, fueron delegados a los comités directivos estatales (Pacheco, 1991: 85). La elección para candidato a gobernador también quedaba en manos de las fuerzas locales. Las corporaciones pasan a partir de este momento a un segundo plano, y serán los grupos como corrientes internas de opinión, aprobada su existencia en la XIV Asamblea, quienes tendrán el mayor peso de decisión. Ello abriría un espacio muy importante al rector Fernando Moreno, que no desaprovechara

convertirse en actor central en este inicio de tránsito a la racionalidad ciudadana, con todo su fardo de cultura corporativa.

Precisamente en 1991 da inicio el proceso interno del PRI para elegir al candidato a gobernador que habría de contender en la elección constitucional que se aproximaba. Colima había sido escogido por el Comité Ejecutivo Nacional del PRI como laboratorio político para llevar a cabo la experiencia de descentralización en los procesos internos, con la finalidad de que el candidato triunfante fuera resultado de la medición de fuerzas entre los grupos de la entidad.

Dos fueron los contendientes principales: Carlos de la Madrid y Socorro Díaz, ambos representantes de fuerzas antagónicas que polarizaron el escenario político-electoral como resultado de un proceso de asedio y convencimiento por parte de las fuerzas de la entidad, principalmente del Grupo Universidad,<sup>2</sup> para que el resto de los candidatos (entre ellos, Roberto Anzar, líder de la Confederación Nacional Campesina local, y Humberto Soto, director en ese entonces del Banco de Comercio Exterior –fuertemente vinculado al proyecto de la Cuenca del Pacífico en el que Colima juega un papel importante–), retiraran sus respectivas candidaturas y se agruparan entorno a Carlos de la Madrid, un candidato sin fuerza alguna, oscuro, siendo su único “atractivo” tener fuertes vínculos con las viejas familias tradicionales de la entidad.

La lucha no era entre el *centro*, que busca imponer a Socorro Díaz, y la *región*, que hace frente con su candidato Carlos de la Madrid, como lo consideran algunos analistas,<sup>3</sup> más bien, esta lucha centro-región fue una máscara ideológica, construida por los grupos locales con la que recogían los agravios que durante mucho tiempo la provincia ha recibido de los poderes centrales de la administración pública y del otrora partido-Estado, maniobra que resultó muy fructífera en lo que respecta a capital político, pues logró amalga-

<sup>2</sup>Pablo Serrano en su artículo “Un reino provincial contra el centro nacional”, señala la importancia que tuvo durante el proceso el Grupo Universidad cuando escribe lo siguiente: “Fernando Moreno Peña ...cuyo fuerte regionalismo se identifica plenamente con el primer grupo (el de Carlos de la Madrid)” y agrega: “(de hecho, la mediación de este grupo en el proceso fue *determinante*)” (p.59 el subrayado es del autor)

<sup>3</sup>Véase Pablo Serrano, *op.cit.*

mar en torno de Fernando Moreno a las fuerzas sociales y políticas de la región, y vencer a Socorro Díaz, vieja enemiga del Grupo Universidad.

Este ejercicio y la campaña constitucional para la obtención del voto ciudadano, en la que el Grupo Universidad participó con cuadros técnicos y políticos, le permitió convertirse en actor indiscutible en la localidad, gracias a su habilidad para articular alianzas con las fuerzas vivas de las diferentes regiones de Colima, que lo potenciaron en el escenario político, logrando el triunfo de De la Madrid.

La fuerza política lograda en ese entonces lo consolidaría durante ese periodo gubernamental para entrar, a nivel nacional, en la fase de la racionalidad democrática, en una situación privilegiada, que a la postre utilizaría en la conquista del próximo gobierno de la entidad, en cuyo proceso electoral los ciudadanos serían los nuevos sujetos. Durante el mandato de Carlos de la Madrid, el rector Fernando Moreno Peña se convirtió en consultor obligado del gobernador y mediador en la resolución de disputas políticas o de candidaturas a puestos de elección popular, bajo el falso manto de "neutralidad" que da la actividad cultural y educativa.

Por sus años en el aparato universitario, donde se negocia con altas autoridades federales, gestionan recursos, negocian y realizan alianzas con fuerzas políticas, el grupo obtuvo gran experiencia y unidad para el ejercicio del poder, que más tarde le permitiría tener mayor consistencia y dinámica que al resto de las fuerzas priístas, lo que haría la diferencia en la carrera por el poder.

La corriente de opinión encabezada por Moreno Peña no era la única en las filas del PRI, entre ellas podemos mencionar la de Elías Zamora Verduzco, ex gobernador del estado, cuya fuerza se diluyó con el tiempo, de manera que era casi inexistente a mediados de los años noventa. La del senador Jesús Alfaro Orozco, quien se convirtió en el principal contrincante de Moreno Peña en la lucha priísta por la candidatura a gobernador, para lo cual contó con el apoyo del director del periódico de mayor circulación en la entidad: *Diario de Colima*. Estos acontecimientos marcaban el fin de las corporaciones en el PRI como sujetos políticos, de ahora en adelante serían las fuerzas locales representadas en el seno del partido las que habrían

de determinar candidaturas, situación que se evidenciará al perder la Presidencia de la República en el año 2000. Al respecto señala Guadalupe Pacheco:

Abrir las válvulas de la participación de las bases es un método viable para que las fuerzas locales reencuentren un equilibrio más realista y un nivel de influencia que corresponda a su capacidad real de movilización. Son el contrapeso estratégico que, en la fase actual, necesita el partido para superar las limitantes que impone la supervivencia de intereses locales conservadores y su negativa influencia en la vida interna del PRI (Pacheco, 1991: 88).

Al no ser nombrado Orozco Alfaro candidato a gobernador por el PRI para el periodo de 1997-2003, el periódico *Diario de Colima* se convirtió en promotor de la campaña del candidato del Partido Acción Nacional, Enrique Michel Ruiz, y un propagandista de toda crítica negativa, viniera de donde viniera, estuviera sustentada o no, de todo cuanto hiciera o propusiera el candidato del PRI. Un periódico de política pragmática que, por convenir en ese momento a sus intereses, se volvió en vocero del PAN. A nivel nacional, el proceso electoral de 1997 marca el retiro del cuerpo electoral de las organizaciones sociales, para dar paso a la racionalidad ciudadana. Son constituidos por mandato constitucional nuevos órganos electorales y se dan garantías de secrecía al ciudadano en el ejercicio de su derecho al voto y respeto al mismo.

## LOS SUJETOS DE LA RACIONALIDAD DEMOCRÁTICA

### El PAN: un partido de ciudadanos

Los tiempos sociales de lo nacional y local no siempre son los mismos, debido a las fuerzas sociales y políticas que se mueven en las regiones. La historia nacional se recrea de manera particular en las regiones, dando nacimiento a las historias de cada lugar. Las instituciones políticas, como los partidos, se ven inmersas en esa diná-

mica, aun a pesar de depender de un poder central de donde emanan las directrices.

Lo anterior viene a colación, en particular, con el Partido Acción Nacional (PAN), en virtud de que el tiempo nacional y local de esa institución mantiene diferencias pronunciadas. Los escarceos de Acción Nacional a nivel nacional para pasar de ser un partido confesional a uno pragmático da inicio en la década de los setenta, y se manifiesta en la disputa entre el grupo encabezado por Efraín González Morfín, el de Pablo E. Madero y José Ángel Conchello. Era una disputa entre el comportamiento apegado a los principios doctrinarios y el pragmático.

Una década después, en los ochenta, el partido abandona no sólo su carácter confesional sino también doctrinario, como expresión de la nueva composición social de sus bases y dirigencia. Lo que no abandona el partido es su carácter de ciudadano. Desde su nacimiento ha sido la única organización política en hacer política de ciudadanos en un régimen corporativo. En 1997, con los cambios en el régimen político, su carácter ciudadano se pone en sintonía con los nuevos tiempos.

En esas fechas, en Colima, el PAN era todavía medroso y fuertemente conservador. No pasaba de ser un grupo de amigos bien intencionados, conformado por algunas de las familias tradicionales de la entidad. Su composición social estaba integrada por pequeños y medianos empresarios, comerciantes y una clase media conservadora.

En 1996, los empresarios, con una visión más moderna irrumpen activamente en el quehacer político del PAN y logran ubicar en la presidencia del Comité Directivo Estatal a Pedro Peralta Ceballos, quien convoca a una campaña enfocada a atraer a los empresarios de la entidad a las filas del partido. Los resultados de la "afiliación empresarial", denominación que recibió, se reflejaron inmediatamente en el proceso interno electoral para seleccionar a los candidatos que habrían de contender en las elecciones de 1997.

El partido adquirió un carácter más ofensivo, que causaba molestias y desagrado a muchos de la vieja usanza. Algunos aseguran, como Carlos Maldonado, que el partido se abrió a la militancia ciudadana: "...con la llegada de empresarios, cambió el panorama in-

terno panista, al lograr que las decisiones partidistas sean asumidas por medio de asamblea. Antes, afirma, pesaba mucho la opinión de cualquiera de las familias antiguas que controlaban el partido". (*Contraste*, núm. 1, 1998: 14).

Es el momento de la transición en Acción Nacional-Colima: el paso de una organización en que la participación del militante se hacía a través de la corporación familiar, a una de ciudadanos cuya estructura fuera mucho menos vertical y permitiera un mayor juego "democrático"; es decir, se implantara la racionalidad capitalista del individualismo, la eficiencia y eficacia. Carlos Maldonado, en ese momento ideólogo del panismo local, señalaba que

...con la llegada de los empresarios se arraiga el juego democrático, lo que provoca que exista una mediación que dificultó mover en un sentido las decisiones de las asambleas blanquiazules. *En ese tiempo se da el hecho de que quienes no están agrupados, pesan más que quienes están agrupados* (*Contraste*, núm.1, 1998: 14. Las cursivas son del autor).

Durante el proceso de selección interna se enfrentan las dos corrientes: la pragmática compuesta por los empresarios de nuevo cuño, y la corriente tradicional, que no doctrinaria, a cuya cabeza estaban Remedios Olivera y Víctor Torres Herrera. Los empresarios logran obtener candidaturas de importancia, entre ellas la de gobernador, que recaería en Enrique Michel Ruiz, la diputación federal, en Adán Denis, y la presidencia municipal de Villa de Álvarez, en Carlos Dueñas.

La derrota en el proceso constitucional por la gobernatura llevó a la dirección estatal, encabezada por Pedro Peralta, a una dinámica de fuertes movilizaciones en defensa de un triunfo que consideraban les había sido arrebatado, e implicó inversión en recursos financieros y humanos y una fuerte distracción en el trabajo de partido. Esto fue hábilmente aprovechado por los tradicionales, con más experiencia de trabajo en aparatos y con un mayor asentamiento entre las viejas fuerzas panistas, lo que permitió a Víctor Torres ascender a la dirección del partido, destituyendo al presidente en

turno. Fue la derrota de los empresarios, quienes hasta la fecha, no se han repuesto.

Peralta dijo entonces que Torres Herrera –quien era secretario general del PAN– maniobró para poner en su contra a la mayoría de los integrantes del Comité Estatal y al Comité Nacional. Víctor Torres negó los señalamientos y dijo que durante la lucha poselectoral Peralta tomó decisiones personales en nombre del partido, lo que fue reprobado por la mayoría del comité estatal. (*Contraste*, núm. 1, 1998: 14).

### **El PRD: las candidaturas ciudadanas y las alianzas**

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) nace como una amalgama de corrientes diversas y, por lo tanto, de trayectorias distintas que se expresa en el tipo de trabajo, las alianzas que proponen y el concepto de partido que se tiene. En efecto, las principales fuerzas que agrupa esta organización son provenientes del PRI y del Partido Mexicano Socialista (PMS). Los miembros descendientes de este último partido, ante el reflujó del movimiento popular que había iniciado en 1984, pierde vínculos sociales importantes. Son años en que se aplicaba una dura política de austeridad por el gobierno de Miguel de la Madrid, que genera fuerte malestar social y que habría de incidir en el proceso electoral de 1988. Es así que, bajo este marco, los nacionalistas revolucionarios, desprendidos del PRI, y representados por Cuahutémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, y los socialistas del PMS, participarían con candidatura única a la Presidencia de la República. Cuahutémoc Cárdenas se convirtió en el candidato a la Presidencia de la República por la opción centro-izquierda, que agrupó a un amplio abanico de organizaciones políticas, unas con registro y otras sin él. Andando el camino, para 1997, en el ámbito nacional, eran claramente perceptible dos posiciones en el Partido de la Revolución Democrática, cuyo origen data de 1988: la que buscaba recuperar la práctica social que permitiera al partido reciclarse en el movimiento social, es decir, que se estructure a partir de su vinculación con los sectores populares; y aquella otra que tenía como guía el pragmatismo político y cuya preocupación



central era el financiamiento público y los espacios de poder, como las diputaciones, presidencias municipales, regidurías y senadurías. Para lograrlo, esta corriente estaba dispuesta a llevar al partido a alianzas de todo tipo y sabores, como sucedió. Este comportamiento era el hegemónico en sus filas. En el PRD-Colima su presencia era incuestionable, por ser la única.

Inmerso el partido en el pragmatismo, se justifican entonces las acciones de toda índole, el programa deja de tener importancia y lo central es la obtención de votos para alcanzar las prerrogativas de ley y los cargos públicos. Para ello se estaba dispuesto a realizar todo tipo de alianzas, sin marcar diferencias ideológicas y programáticas con las fuerzas políticas contrarias al interés de quien el PRD dice representar: a los de abajo.

En ese sentido, el partido llega a aceptar candidaturas a la Presidencia Municipal de Colima como la del ex priísta Carlos Vázquez Oldenburg, en 1997, cabeza de un grupo de empresarios que se autodenominaban Vanguardia Empresarial, calificado como el más modernista de entre los grupos políticos del PRI de ese entonces, tecnocrático y de derecha (véase Serrano, 1997: 631).

Otro grupo de empresarios era el que conformaba a la Unión Cívica Colimense (UCC), El Barzón colimense, al aceptar, un sector de ellos, las candidaturas independientes propuestas por la dirigencia nacional del partido, entre ellas la de gobernador, que recaería en el dirigente de la organización, Gonzalo Castañeda Bazavilvazo, familiar de los De la Madrid. Un hombre que procedía de las filas del Revolucionario Institucional. Empresario restaurantero, con vínculos con las familias tradicionales de Colima y agricultor venido a menos, como resultado de la crisis económica del país. Sus intereses, por lo tanto, estaban centrados en los principios de eficiencia empresarial en la administración pública y en la economía.

Precisamente, esta manera de actuar del PRD<sup>4</sup> Y de comenzar a entender a la sociedad, habría de reflejarse durante el proceso elec-

<sup>4</sup>Para un análisis breve de la nueva visión de sociedad y partido que el PRD tiene, véase Josué N. De la Vega Morales, "La Izquierda «moderna» para el neoliberalismo: el PRD en Colima", en *3er. Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública*, Universidad de Colima, CD, 2000.

toral de 1997, que lo llevaría rápidamente a los brazos del PAN durante las protestas contra lo que ambos partidos consideraron como fraude electoral;<sup>5</sup> en un segundo momento, establecen en el Congreso local una alianza denominada Bloque Opositor, para así enfrenar al Ejecutivo local y a su partido, el PRI, lo que traería dividendos negativos al PRD, al desteñir su perfil como opción política alterna a la empresarial.

## EL ESCENARIO POLÍTICO: LA LUCHA ENTRE LAS RACIONALIDADES

### Resultados y conflicto electoral en 1997

El PAN, PRI y PRD habrían de enfrentarse electoralmente por la gobernatura, que es el cargo más codiciado, por todo lo que significa en un régimen presidencialista como el mexicano. En pocas palabras, la lucha electoral no estaba centrada en la disputa entre proyectos de nación, sino entre formas de régimen político: la racionalidad corporativa, que en su hacer político impulsaba el candidato del PRI, Fernando Moreno Peña, quien contendría contra la racionalidad ciudadana, representada por el candidato Enrique Michel Ruiz y Gonzalo Castañeda Bazavilvazo. Los resultados fueron los siguientes: el candidato del Partido Acción Nacional, Enrique Michel Ruiz, obtuvo una votación del 37.25 por ciento, Fernando Moreno Peña del PRI, alcanza el 41.49 por ciento y el PRD a través de Castañeda Bazavilvazo, el 15.88 por ciento. Ninguno del resto de los partidos alcanzó el 1 por ciento de votación.<sup>6</sup>

La presencia política en la entidad del Grupo Universidad estimuló un fuerte resentimiento contra él por parte de actores políticos

<sup>5</sup> Acerca de la historia del movimiento social surgido en 1997 que impugnó los resultados electorales a gobernador de ese año, recomendamos Jessica Anaya Pizano, Cynthia Elizabeth Huerta Hernández, *Movimiento político-electoral en el estado de Colima de 1997. Madres de la Libertad*, tesis de licenciatura, Universidad de Colima, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2004.

<sup>6</sup>Hablamos del Partido Cardenista, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista, Partido Popular Socialista y Partido Demócrata Mexicano.

y económicos; es decir, de buena parte de las fuerzas vivas, en particular de empresarios y de dirigentes de varios de los partidos.

En relación a los grupos del PRI que rechazaron la candidatura de Fernando Moreno Peña, y por ende, su triunfo, se debía más a cuestiones de espacios políticos, que a diferencias de tipo político-ideológicas; es el caso de Jesús Alfaro Orozco y su corriente. Estaba sobreentendido que el Grupo Universidad haría un desdoblamiento del aparato universitario al gobierno estatal, llevando a un buen número de cuadros de la institución sin dar espacio a otros a ocupar posiciones sobresalientes. Ya para este momento, las organizaciones sociales universitarias, FEC, SUTUC y FEUC circunscriben su actividad a los ámbitos estrictamente universitarios.

Para los empresarios de militancia panistas, la candidatura del PRI y el reconocimiento de su triunfo no era un problema de disputa entre la democracia contra el autoritarismo, cuando se sabe del fuerte despotismo a que son proclives muchos de ellos. Más bien su posición reflejaba la lucha entre las dos racionalidades: la corporativa<sup>7</sup> y la capitalista<sup>8</sup> o ciudadana.

La desaprobación a la candidatura –y posteriormente el rechazo del triunfo de Moreno Peña– se debió al miedo de ver reforzado el corporativismo en la entidad: un modelo vertical y altamente autoritario como el instaurado en la universidad. Ese modelo corporativo limita la participación de las fuerzas vivas, en particular a los grupos empresariales quienes en ese entonces reclamaban espacios desde donde ellos pudieran incidir en la elaboración y aplicación de las políticas públicas, y beneficiarse del gasto público. Para los empresarios no hay lealtades, pues lo importante es sal-

<sup>7</sup>Cuando hablamos de racionalidad corporativa nos referimos al dominio vertical que se ejerce desde el Poder Ejecutivo, llámese rector o Presidente de la República, en detrimento de otros poderes que han sido vaciados de responsabilidad y han dejado de tener un contrapeso, me refiero al Legislativo y Judicial; y en la comunidad universitaria, al Consejo Universitario. Los individuos o ciudadanos son encuadrarlos en diferentes organizaciones sin vida alguna, para lograr su mejor control.

<sup>8</sup>Por racionalidad capitalista es aquella que concibe a la sociedad compuesta de individuos en un plano de igualdad formal, sin mediación alguna entre la sociedad y el Estado. Acepta la división de poderes para contrarrestar al del Ejecutivo y consideran el libre juego de mercado el principio básico de libertad.

vaguardar los intereses económicos. La democracia es para ellos simplemente una forma de alternancia en el poder que impida la apropiación por parte de un grupo político de los excedentes económico, no más.

Bajo esta clave es que debemos entender la simpatía de los empresarios a la introducción de la democracia delegativa, que consiste en evitar presencias longevas en la burocracia política y participación ciudadana en la toma de decisiones, pues a la postre genera intereses propios y contrarios a las dinámicas que requiere el capital, como son la rapidez en las decisiones financieras y comerciales y un espacio idóneo que propicie beneficios al gran capital.

El PAN y el PRD, fuertemente empujados por estas fuerzas sociales, entran en convergencia, sobre todo el de la Revolución Democrática, que desde la presidencia de su Comité Ejecutivo Nacional, al mando de Rosario Robles, presionó para acelerar la formación de un frente entre ambas organizaciones; primero, sin prueba alguna, impugna el triunfo de Moreno Peña, por considerarlo ilegítimo, aun con la resolución a costas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que refrendó jurídicamente el proceso. Más tarde en el Congreso, para detener lo que denominaron “el avasallamiento del Ejecutivo contra el Legislativo”, lo lleva a la formación del llamado Bloque Opositor, en común acuerdo con el PAN.

La LII Legislatura se convirtió así en el espacio de lucha fratricida entre los partidos políticos donde se confrontarían ambas racionalidades. Las resoluciones serían difícilmente logradas ante la cerrazón de las partes que conformaban dos grandes bloques: 10 diputados para el PRI, siete del PAN y los tres restantes para el PRD, formando éstos el llamado Bloque. De esta manera, se edificó un cierto contrapeso por parte del Legislativo a Moreno Peña; sin embargo, no se detuvo la instauración del modelo integrista y vertical que sujeta al Poder Legislativo y al Judicial en manos del titular del Ejecutivo local, debido a los errores de sus opositores y, finalmente, al ascenso de Estela Meneses como coordinador del grupo parlamentaria del PAN, afín a la fracción tradicional, que llevó a la ruptura del Bloque opositor y a un acercamiento con el PRI.

## UNA TRANSICIÓN EMPANTANADA: EL CORPORATIVISMO TRIUNFA

### El PRI: el fin del carro completo

El PRI fue pieza clave en el régimen corporativo que caracterizó al mexicano desde sus orígenes como Estado-partido, en 1938, hasta entrada la década de los noventa. Su decadencia inicia a finales de los años sesenta. Fue instrumento del Estado e impidió la competencia electoral y la existencia de organizaciones sociales independientes. A través del partido, el Estado regimentó, y, por ende, disciplinó a la sociedad.

En aquellos años no era necesario hablar siquiera de una sana distancia entre ambas partes, en tanto que eran lo mismo Estado y PRI. El Estado actuaba a través del PRI, el cual procesaba, sintetizaba las demandas y ejercía un férreo control social. Con el cambio de régimen electoral en 1997, donde las nuevas disposiciones legales garantizaron cierto grado de confiabilidad a los resultados electorales, se posibilitó el fortalecimiento del sistema de partidos y exigió al Estado su retiro del régimen político.

A nivel federal, lo anterior fue posible en menor tiempo, debido a que la Iglesia, las instituciones de educación superior, las organizaciones sociales y las cámaras empresariales exigieron y construyeron, lentamente pero de manera continua, su distancia con el Estado, y en particular con el PRI. El proceso electoral de 1988 es un ejemplo de lo anterior.

En Colima, la creciente oposición se dejó sentir en el proceso electoral hasta 1997, provocando la sorpresa de las fuerzas vivas de la entidad, las que habían medrado entorno al PRI a través de los beneficios del poder. Todavía en esas fechas, las organizaciones sindicales en la entidad como la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Regional Obrera de México (CROM), se rasgaban las vestiduras con sus declaraciones en las que ofrecían miles de votos para el candidato a la gubernatura del PRI. La mayoría de las cámaras empresariales continuaban bajo el cobijo gubernamental u optaban por no comprometerse abiertamente, con excepción de la Cámara Patronal de la República Mexicana (Coparmex), cuya dirigencia estatal respaldaría al candidato del PAN.

Los resultados electorales de ese año reflejarían un Colima plural, que rompía el monopolio priísta de la entidad para sorpresa de las fuerzas oficiales y que llevó a más de un candidato perdedor a su retiro de las posteriores contiendas políticas.<sup>9</sup> En el Congreso, por primera vez el PRI perdía la mayoría relativa, al quedar empata-da la representación del PRI con la oposición: cada bloque quedó integrado con 10 diputados. En lo referente a los ayuntamientos, cinco quedaban en manos del PRI,<sup>10</sup> cuatro en las del PAN<sup>11</sup> y uno en el PRD.<sup>12</sup>

La respuesta del Comité Estatal del PRI ante esos resultado considerados como una estrepitosa derrota, fue reforzar la disciplina corporativa en el PRI y buscar la reducción, por los medios que fueran necesarios, de los espacios de la oposición. Es decir, las tradiciones se impusieron. La vieja política entraría a escena combinándose con un contexto político inédito.

No era posible retrasar los avances político electorales en la entidad, pues eran producto de la inercia federal, pero sí era viable retener los avances en esa materia a través del reforzamiento del corporativismo político, única manera de contener la libre actuación de las principales fuerzas políticas, y para ello estaba de ejemplo el modelo corporativo que había visto sus triunfos en los largos años de estabilidad del espacio universitario.

Al tomar el poder, el 10. de noviembre de 1997, Moreno Peña inicia un proceso de ingeniería social, en el sentido de reconstruir el control vertical del Poder Ejecutivo, que cubriera todas las instancias y actores, ya sin apoyo de las organizaciones sociales, las cuales habían quedado al margen de las decisiones políticas. Ante

<sup>9</sup>Es el caso de quienes contendieron por la presidencia municipal de Villa de Álvarez y de Colima: Ramona Carbajal Cárdenas y Miguel Ángel Novela Villalobos, respectivamente; durante largo tiempo estuvieron en las lides políticas: la primera identificada con el Grupo Universidad y el segundo, había sido colaborador de Griselda Álvarez y, posteriormente, presidente del Comité Ejecutivo Estatal del PRI, con Carlos de la Madrid en la fase previa a su candidatura.

<sup>10</sup>El PRI ganó los siguientes ayuntamientos: Armería, Cuauhtémoc, Ixtlahuacán, Minatitlán y Tecmán.

<sup>11</sup>El PAN ganó los ayuntamientos de: Comala, Coquimatlán, Manzanillo y Villa de Álvarez.

<sup>12</sup>El PRD ganó la capital del estado: Colima.

la desaparición de las mediaciones, la figura del Ejecutivo se convirtió en el nudo gordiano del régimen local. Dio inicio en ese sexenio, un proceso de modernización del Estado y la economía, guiado por la vieja política autoritaria y vertical.

El gobierno de Moreno Peña, en su rechazo a una vida política democrática más plena, es decir, de disensos y consensos, de respeto a la oposición, se igualaba a la visión del gobierno del Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, quien estableció como primera tarea las reformas del Estado y la economía, y dejó para después la edificación de la democracia. Su estrategia para con el Congreso, y en particular contra la oposición, consistió en llevar a cabo una guerra de maniobra que trajera el desgastaste de éste.

En Colima, el ataque contra la oposición vendría entonces desde todos los frentes. Para ello necesitaba el gobernador tomar en sus manos las riendas de las principales instancias del ejercicio del poder. Inició con el PRI. Instala como presidente del partido oficial a un hombre de su plena confianza, a Roberto Preciado Cuevas, fiel interprete de los mandatos del gobernador. Un hombre caracterizado por su autoritarismo, que no dejaría que subsistiera en el interior del partido y en la fracción parlamentaria oposición alguna al gobernador, por más tenue que ésta fuera.

Uno de los primeros reclamos públicos contra esta forma de dirección fue hecho por la corriente de opinión encabezada por Jesús Orozco Alfaro, que en voz de éste declarararía: "que se requiere rediseñar a su partido e integrar al trabajo a todos los grupos políticos, procurando su incorporación a la toma de decisiones en los comités estatales y municipales..." (*Contraste*, núm. 1, 1998: 16).

Otra corriente que también manifestó su desagrado contra el monopolio de Fernando Moreno Peña, fue el encabezado por Humberto Silva Ochoa, dando un duro golpe al gobierno en turno al hacer público la división del otrora Grupo Universidad. Como recuerdo de los viejos tiempos, el 7 de noviembre de 1998 nace la Asociación de Ex presidentes de la Federación de Estudiantes Colimenses (AEFEC), a cuya cabeza iba el líder histórico, Silva Ochoa. La nueva organización emprende su actuación política sobre el talón de Aquiles, fuente de donde emanaba la fuerza del grupo de Fernando

Moreno Peña: hablamos de la Universidad de Colima, bajo la exigencia de democratizarla.

Ello explica la diferencia de respuestas a cada corriente. A la de Orozco Alfaro, le cerraron los caminos hasta obligarlo a abandonar las filas del PRI, lo que hace e inmediatamente se incorpora al PRD. En cambio, los ex presidentes de la FEC fueron cobijados en el gobierno estatal, sin que ello significara que las heridas quedaran plenamente restañadas, como producto de la exclusión en la toma de decisiones de los viejos cuadros del grupo, pero sí aseguraba el control férreo sobre la Universidad.

El PRI quedaba así completamente en manos del nuevo Grupo Universidad que posteriormente sería negada su existencia de manera sistemática para consolidar el ejercicio del poder estatal en un solo hombre: Fernando Moreno Peña.

## El Ejecutivo y el Congreso

Desde sus inicios, el gobierno emprendió una ofensiva contra el Congreso, en tanto que no estaba dispuesto a utilizar su voluntad política para negociar sus decisiones. Más claras en ese sentido son las declaraciones del presidente del PRI, al señalar:

Le guste o no al bloque, Fernando Moreno Peña es el gobernador, entonces no tiene por qué quedar en tela de juicio las posturas del titular del Ejecutivo con ellos, porque son las adecuadas, pues es con la ciudadanía con la que tiene que tener las mejores posturas, no sólo con los legisladores de oposición (*Contraste*, núm. 22, 1999: 11).

La pluralidad en el Congreso fue considerada entonces por el recién instalado gobierno, como factor negativo para la tranquilidad de la entidad. Las fuertes discusiones en el Congreso y la exigencia de rendición de cuentas fueron utilizadas durante dos años de la LII Legislatura para culpar por parte del gobernador a la oposición de ser la responsable de no permitir el desarrollo de la entidad que, según dijo, reflejaba el poco trabajo legislativo que el Congreso venía



realizando. Llegó a acusarlo de que en 10 meses sólo había aprobado el cambio de nombre de la feria regional (*Contraste*, núm. 2, 1998: 2)

La falta de disposición política para acordar, atribuible también a la oposición, paralizó varias semanas los trabajos del Congreso. Entre ellos, cuando fueron discutidas las propuestas de los nuevos magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado (STJE), en 1997; las cuentas públicas, en 1998 y 1999; y a inicios de ese mismo año, cuando el gobernador vetó el paquete económico que envió el Congreso por incumplir, según dijo, al procedimiento que exige el artículo 47 de la Constitución local que a la letra dice: "Las iniciativas de Ley o Decreto no se considerarán aprobadas, sino cuando hayan sido aprobadas por el voto de la mayoría de los miembros del Congreso", es decir, se requería el voto favorable de 11 diputados, cantidad que la oposición no tenía para sacar adelante el dictamen de su nueva Ley Orgánica del Congreso, por lo que hizo uso del "albazo al estilo priísta", como llamó la prensa al procedimiento utilizado.

El enojo por parte del gobernador no se hizo esperar. Veta el paquete económico y culpa a los diputados de oposición ante la sociedad, de ser los responsables de que ni el gobierno estatal ni los ayuntamientos podrían contar para ese año, 1999, con presupuesto para ejercer sus funciones de limpia, alumbrado, de salud, educación, y salarios de sus trabajadores, al no haber sido aprobado y publicado el paquete económico. Con ello buscó, y lo obtuvo, dejar fuera la nueva Ley Orgánica del Congreso. Convirtió la disputa entre el Legislativo y el Ejecutivo en una disputa entre el Legislativo y la sociedad, para lo que no escatimó recurso alguno.

Utilizó los medios a su alcance, como la televisora del gobierno del estado, para lanzar un furibundo ataque contra la oposición. En él señalaba que

...es tiempo de evaluar si la pluralidad que ustedes, el pueblo de Colima determinó con su voto, ha funcionado. Es importante reflexionar si su voto para aspirar a una democracia que mucha falta nos ha hecho, es suficiente. Es necesario reflexionar si el voto que ustedes han dado

para que haya pluralidad en el Congreso, en realidad ha servido para las aspiraciones de los colimenses en aras de una vida más democrática (*Contraste*, núm. 10, 1999: 7)

El gobierno aprovecha la ocasión para promover una mayoría de diputados priístas para la siguiente legislatura, e inicia, además, su estrategia para generar un nuevo entramado electoral que le reditúe saldos favorables en el proceso electoral que se avecina. Propone una reforma electoral a los partidos políticos, por lo que hábilmente busca el apoyo a su ofrecimiento, y lo logra en la línea moderado de la dirigencia estatal del PAN que para ese entonces encabeza al Comité Estatal, cambio político que se reflejó en la coordinación de la fracción parlamentaria de ese partido, recayendo en las manos de Estela Meneses quien de inmediato lanza la propuesta de *cogobernar* con el PRI. Con una nueva actitud ante el Ejecutivo estatal, la idea de un Poder Legislativo independiente deberá de esperar. Ha triunfado el poder omnímodo del gobernador.

El nuevo Código Electoral del estado, aprobado por las fracciones parlamentarias del PAN y PRI, es fiel reflejo del momento. La reforma electoral fue una contrarreforma en perjuicio de la misma oposición. En las mesas de discusión instaladas para discutir la reforma político-electoral, a los priístas no les interesó abordar el tema de los medios de comunicación ni del famoso candado de sobrerrepresentación, cuestiones por demás importantes; pero sí se enfocaron –con la complacencia del PAN– al “estudio” de la redistribución y de las coaliciones electorales.

El nuevo Código Electoral obstruye la posibilidad de realización de coaliciones electorales, por el miedo entre las huestes priístas de sufrir una derrota en el próximo proceso electoral. En lo referente a la redistribución, en los municipios donde la oposición tenía mayor fuerza es aprobado un nuevo distrito; por ejemplo, en Manzanillo, con una presencia electoral indiscutible del PAN, se pasa de dos distritos a tres; Villa de Álvarez de uno a dos y Colima de dos a tres. Los resultados en la elección del 2000 de diputados locales serían positivos para el PRI, quien recobraría la mayoría en el Congreso para satisfacción del gobernador.

## El congreso y el nombramiento de los magistrados: la controversia constitucional.

A una semana de haber tomado posesión como gobernador del estado, Fernando Moreno Peña no tardó para reajustar las piezas del modelo de racionalidad corporativa. Con el control del PRI y de la bancada priísta en el Congreso, el Ejecutivo enfiló su línea de ataque al Tribunal Superior de Justicia del Estado (TSJE), que, en efecto, no necesitaba, desde la perspectiva del gobernador, cambios en su ingeniería constitucional, en tanto que mantenía incólume la preponderancia del Ejecutivo sobre el Judicial,<sup>43</sup> en particular, en cuanto que él conservaba la atribución de nombrar a los magistrados, y el Legislativo, de ratificar o rechazar dichos nombramientos.

Ante la falta de voluntad de los actores políticos para consensuar acuerdos, la designación de los magistrados se llegaría a resolver fuera del Congreso, en la instancia judicial correspondiente: en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante la controversia constitucional interpuesta por el gobernador contra el Legislativo, debido a la negativa de aceptar los nombramientos de los nuevos magistrados.

Todo inició el 6 de noviembre de 1997, cuando el gobernador envió, sin mayor trámite, al Congreso local la propuesta de nombramiento de los nuevos magistrados.<sup>44</sup> El Bloque Opositor no aprueba la propuesta y evita de esa manera los nombramientos. El rechazo a aceptar a los nuevos magistrados era por las debilidades que los mismos tenían, a decir de los grupos parlamentarios del PAN y PRD,<sup>45</sup>

<sup>43</sup>Al final de periodo de la LII Legislatura quedó pendiente, precisamente, la reforma del Poder Judicial, y con síntoma de incapacidad, declaraba el coordinador de la fracción parlamentaria del PRD, Arnaldo Vizcaino Rodríguez: "La parte del gobierno se cerró para no permitir que se lleve esta reforma que urge y que queda en el tintero, aunque con la nueva mayoría que tendrá el Gobierno del Estado en la LIII Legislatura eso le va a permitir no sacarla adelante, conjurarla y sino el tiempo dirá" (*Contraste*, núm. 28, 2000: 7).

<sup>44</sup>Los nombres de los candidatos propuestos eran: Fidel Vega Gudiño, José Alberto Peregrina Sánchez, Rafael García Rincón, Ramón Cervantes Amezcua, Felipe Chávez Carrillo, Rocío López Llerenas, Eugenio Olmos Mendoza, de estos dos últimos se solicitaba su reelección.

<sup>45</sup>El argumento que expuso el Bloque Opositor fue el siguiente: "En el caso de Felipe Chávez Carrillo, nunca había ejercido un puesto dentro del Poder Judicial. Rafael García Rincón estuvo en prisión por haber violado un amparo federal. Ramón Cervantes Amezcua fue el que giró las ordenes de aprehensión en contra de las Madres de la Libertad y todos

argumento que era muy débil y sin fundamento jurídico alguno, por eso se considera que la causa fue la actitud del gobernador, quien haciendo uso de la facultad que la Constitución le confiere, y a sabiendas del empate en el Congreso, procedió sin mediación política a buscar la ratificación de su propuesta. Arnoldo Vizcaíno Rodríguez, diputado del PRD, declararía más tarde, ya con la resolución desfavorable para ellos de la Suprema Corte, "que se exigirá que en la integración del TSJE, exista una amplia correspondencia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo".

El gobernador se había apegado a la Constitución local en lo que se refiere al nombramiento de los magistrados lo que le permitió obtener, después de un año de iniciada la controversia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, el fallo favorable de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ordenó a los diputados tomar protesta a los nuevos magistrados.

La resolución dejó patente en el Congreso que la misma actitud belicosa que se venía criticando del titular del Ejecutivo Local en su relación con el Legislativo, se encontraba también en el Bloque Opositor. Hay en declaraciones públicas visos de desacato a la resolución judicial, al considerarla por parte de las fracciones parlamentarias del PAN y PRD como una derrota "que le permitiría (al gobernador) ampliar su estrategia de golpeteo bajo la consigna de someter al Poder Legislativo" (*Contraste*, núm. 5, 1998: 6). El diputado del PAN, Jorge Luís Preciado declaraba:

La Suprema Corte no puede ordenar a los diputados que tomen protesta a los magistrados, que voten en determinado sentido, que acepten una orden del día para sesionar en la cámara local y que se presenten a la sesión". Y continuaba argumentando, "hasta dónde la Suprema Corte le va ordenar a un legislador que voten determinado sentido, cuando éste tiene la facultad constitucional de votar para donde quiera: sí, no, abstención. (*Contraste*, núm. 5, 1998: 7)

---

aquellos que se manifestaron en contra del fraude electoral, y de Alberto Peregrina Sánchez demostraron su conducta inestable, que en estado de ebriedad no se encuentra en parámetros normales, en ese sentido, decimos que esta gente no puede ser integrante del Poder Judicial de ninguna forma" (*Contraste*, núm. 7, 1998: 4).

Al final se vieron obligados a obedecer la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) pues ante el peligro de no hacerlo, al ser fallos inatacables, podría ser sancionado el diputado que no atendiera la instrucción. Resuelto lo anterior se presentaba la situación del amparo interpuesto por los magistrados salientes contra el procedimiento utilizado por el gobernador para removerlos del cargo. En ese sentido, ambos bloques legislativos habían procedido sin el respeto debido a las formas legales. Las fracciones parlamentarias del Bloque guardaron silencio cómplice en su litigio judicial y en el Pleno del Congreso referente a la remoción de los magistrados, quizá por no convenir a sus intereses.

En efecto, el gobernador había violado la Constitución en lo que respecta a la remoción de magistrados salientes, al no emitir un dictamen en el que motivara y fundara el por qué deben o no continuar llevando a cabo las labores jurisdiccionales que les fueron conferidas, como marca la Constitución. El fallo que emitió la SCJN ordenaba al Ejecutivo reponer el procedimiento, quien lo acató, por supuesto, pero no sin antes de interponer un recurso de revisión, mismo que perdió.

En cumplimiento de la resolución final, el gobernador paga los salarios caídos y reinstala a los magistrados en su cargo; posteriormente, llega a un acuerdo monetario para que acepten su salida del Tribunal Superior. Así se alzaba un triunfo más del gobernador contra la oposición.

Con la ampliación en el número de diputados, la conformación de una mayoría favorable al Ejecutivo y el control absoluto del Poder Judicial se cerraba el círculo del ejercicio del poder al estilo de las épocas gloriosas del presidencialismo en México, pero todo ello en Colima.

## CONCLUSIONES

Las relaciones del Poder Ejecutivo con el Legislativo en el estado de Colima expresan las características tradicionales de las contradicciones entre las fuerzas políticas que no han sabido insertarse en el marco del desarrollo del esquema democratizador de las instituciones. Prevalecen en esa relación las posiciones políticas pragmáticas

que ven el ejercicio del poder una estrategia de consolidación de grupo, más que como un ejercicio de compromiso hacia los electores y evidentemente ante la sociedad en su conjunto.

Las relaciones de la LII Legislatura con el gobernador Fernando Moreno Peña fueron de subordinación por parte de la fracción priísta, y de oposición sistemática de los legisladores pertenecientes al PAN y al PRD en los primeros dos años. Con el cambio del coordinador de la fracción parlamentaria del PAN, la posibilidad de que el Poder Legislativo obtuviera su autonomía quedó descartada; la racionalidad corporativa había triunfado y habrá de seguir imperando en Colima por algún tiempo más.

Al final seguimos encontrando rasgos de un régimen político corporativo, cuyos actores se han negado a transformar; vemos la presencia de un Poder Ejecutivo autoritario que mantiene la subordinación del Congreso del estado (Poder Legislativo) y el control absoluto del Poder Judicial. Vemos también la utilización de la estructura del Partido Revolucionario Institucional como una extensión de la voluntad del Ejecutivo, que se expresa en voz del dirigente en turno.

Por lo anterior concluimos que la LII Legislatura cayó vencida en su intención por constituirse en un contrapeso e impulsar la división de poderes, elemento básico de la democracia liberal. El proceso de transición queda empantanado con un régimen político sin mediaciones democráticas, que prohíba una estructura que hace posible la aparición de un Poder Ejecutivo fuertemente centralizado y autoritario, sin contrapeso alguno. Es el triunfo de la racionalidad corporativa, pero sin las características de antaño: las organizaciones sociales han sido replegadas a la arena laboral, mientras el otrora partido oficial tiene ahora que compartir con las otras fuerzas la estructura corporativa, conformándose una coalición plural gobernante.

## BIBLIOGRAFÍA

ANAYA PIZANO, Jessica y Cynthia Huerta Hernández (2004), *Movimiento político electoral en el estado de Colima de 1997, Madres de la libertad*, tesis de licenciatura de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima, 154 pp.

- CÓRDOVA, Arnoldo (1979), "La política de masas y el futuro de la izquierda", *Cuadernos Políticos*, núm. 19, enero-marzo, Era, 1449 pp.
- DE LA VEGA MORALES, Josué N. (2000), "La izquierda «moderna» para el neoliberalismo: el PRD en Colima", en *3er. Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública*, Universidad de Colima, CD.
- Historia Legislativa del Estado de Colima* (1994), México, Colima, Congreso Local, Edición de la Quincuagésima Legislatura, 211 pp.
- JARQUÍN GALVEZ, Uriel y Jorge Javier Romero Vadillo (1985), *Un pan que no se come. Biografía de Acción Nacional*, México, Ediciones de Cultura Popular, 127 pp.
- PACHECO, Guadalupe (1991), La XIV Asamblea Nacional del PRI, *Estudios Políticos*, tercera época, núm. 8, octubre-diciembre, FCPYS-UNAM, pp. 74-88.
- PESCHARD, Jacqueline (1991), "El PRI: una descentralización dirigida", *Estudios Políticos*, tercera época, núm. 8, octubre-diciembre, FCPYS-UNAM, pp. 55-70.
- RIVAS MIRA, Fernando Alfonso (1988), *Colima*, Biblioteca de las Entidades Federativas, UNAM.
- SERRANO ÁLVAREZ, Pablo (1992), "Un reino provincial contra el centro nacional", *Eslabones, Revista semestral de estudios regionales*, núm. 3, pp. 56-76.
- (1997), "La búsqueda de la modernidad y el regionalismo", en *Historia general de Colima*, t. v, Colima, Universidad de Colima-CNCA-Gobierno del Estado de Colima, pp. 529-657.
- VELASCO MURGUÍA, Manuel (1992), *La educación superior en Colima*, vol. III, Colima, Universidad de Colima, pp. 121-222.

## Hemerografía

*Revista Contraste. Revista colimense de información y opinión.*  
Varios números.

# Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México

Álvaro Fernando López Lara\*

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de la geografía electoral mexicana se observa una clara tendencia hacia la consolidación del multipartidismo en las legislaturas estatales. Las reformas a los sistemas electorales, la creciente competitividad del sistema de partidos y el realineamiento de las preferencias ciudadanas están transformando la dinámica de la competencia y extendiendo la división horizontal de poderes. De tal suerte, que en el lapso de 1989 a 2005 ocurrieron experiencias de gobierno dividido en 25 entidades federativas. El fenómeno se ha extendido tanto a entidades gobernadas por el Partido Acción Nacional (PAN) (Baja California, Jalisco, Morelos, Querétaro, Guanajuato, San Luis Potosí) como a entidades gobernadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Estado de México, Coahuila y Sonora), así como a aquellas gobernadas por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Distrito Federal, Zacatecas) o en las que gobiernan alianzas multipartidistas PAN-PRD-PVEM-PT (Chiapas, Nayarit), PRD-PT (Baja California Sur, Tlaxcala).

Las experiencias de gobierno dividido constituyen un complejo campo de innovación institucional en torno al *cogobierno* entre ejecutivos y congresos estatales (Ward, 2000). Sin embargo, los análisis de caso carecen de sistematización y de series de datos que permita

\*Agradezco la colaboración de Mercedes Aguilar Pérez y Patricia Godoy en la recolección y procesamiento de los datos que forman parte del proyecto de investigación *Los congresos locales y la institucionalidad democrática en México*, registrado ante el Consejo Divisional de Ciencias Sociales de la UAM-X.



llevar a cabo el estudio comparado. Hay un conjunto de preguntas que todavía están por resolverse: ¿Cuál ha sido el desempeño de los gobiernos divididos?, ¿de qué manera influye el diseño unicameral de las legislaturas en su relación con el Ejecutivo?, ¿cómo ha afectado al proceso de toma de decisiones la configuración multipartidista de las asambleas legislativas?, ¿cómo se comporta la productividad legislativa en los congresos locales sin mayoría?, ¿cuáles son las pautas recurrentes de coalición partidista en los congresos sin mayoría?

La agenda de investigación se encuentra abierta en búsqueda de explicaciones sobre las causas y consecuencias del gobierno dividido. El estudio coordinado por Alonso Lujambio (1997: 18) es quizá uno de los mejores intentos por ofrecer una perspectiva comparativa sobre las primeras experiencias de gobierno dividido en México. A partir de una clasificación de los tipos de gobierno dividido, Lujambio demostró que en aquellas entidades en donde ningún partido logró constituir mayorías en el Congreso local prevalecieron las soluciones cooperativas y la negociación, y no los anunciados episodios de parálisis institucional y los conflictos *suma-cero* entre Congreso y Ejecutivo. Mientras en aquellas entidades en donde el partido mayoritario en el Congreso fue de distinto color político al partido del gobernador, se dificultaron los consensos y la aprobación de reformas legislativas relevantes. Para Lujambio (1997, 2000), el funcionamiento del gobierno dividido dependió de la distribución de la influencia partidista en la legislatura, de los incentivos del arreglo institucional y las motivaciones de los congresistas para construir coaliciones ganadoras.

Para otros autores, el desempeño de los gobiernos divididos no trajo consigo improductividad y parálisis, pero se asocia a la baja calidad de la legislación aprobada (López Rosas, 2001; Aziz, 2002). En aquellas entidades en las cuales se produjeron cambios legislativos integrales había gobiernos unificados: en tres gobiernos unificados, Chihuahua (1992-1995), Jalisco (1995-1998) y San Luis Potosí (1993-1997) se impulsaron reformas integrales a las constituciones estatales (Aziz, 2002: 306). En contraste, en los estados con gobierno dividido se han acentuado las características de polarización y so-

bre todo han bajado los niveles de calidad o profundidad en las reformas (Aziz, 2002: 306).

Desde luego que hay diferencias sustanciales en el desempeño de los gobiernos divididos y los gobiernos sin mayoría. La situación típica de gobierno dividido se da cuando en un sistema de separación de poderes el Ejecutivo enfrenta a una mayoría opositora que pertenece a un partido o coalición de partidos diferente (Linz, 1994; Fiorina, 2003: 86). En esas condiciones es más probable que el Ejecutivo encuentre dificultades para implantar su agenda y la relación con el Congreso puede derivar en parálisis o estancamiento. Por ejemplo, en el estado de Chihuahua la bancada del PRI bloqueó acciones del entonces gobernador panista, Francisco Barrio durante la segunda parte de su administración. En entidades como Aguascalientes, Chiapas, Nayarit y Tlaxcala los gobernadores han interpuesto veto a los presupuestos aprobados por las legislaturas. En Chiapas el gobernador Pablo Salazar vetó el presupuesto para el 2001 pues la legislatura con mayoría priísta redujo partidas de gasto social contempladas en la propuesta del Ejecutivo (López Rosas, 2001: 222).

En contraste, los *gobiernos sin mayoría* surgen de un equilibrio en donde ninguno de los partidos integrantes de la legislatura cuenta con un contingente legislativo mayoritario y sólo es posible aprobar la agenda recurriendo a la cooperación de dos o más bancadas legislativas (Martínez, 2006). Este tipo se ha registrado con más frecuencia en la dinámica de democratización de las entidades federativas, y comprende casos como el estado de México (1996-2006), Morelos (1997-2006), Baja California Sur (1999-2005) y Jalisco (1998-2003).

En este trabajo presento los resultados preliminares de una investigación comparativa sobre las experiencias de *gobierno sin mayoría* en tres entidades de la federación mexicana: Morelos (2000-2006), Distrito Federal (2000-2003) y estado de México (2003-2006). El estudio se centra en dos problemas. En primer lugar, me propongo investigar cuáles son las variables que inciden en el desempeño de los gobiernos divididos. Específicamente, me interesa determinar la influencia relativa del Ejecutivo, los partidos y el Congreso en la fijación de la agenda legislativa. En segundo, mi interés es identificar las condiciones que facilitan la construcción de "coa-

liciones ganadoras” en los congresos multipartidistas. Supongo que la formación de coaliciones es más probable si el contingente legislativo del ejecutivo integra una *cuasi* mayoría (cerca al 40 por ciento de los escaños), si existe una baja fragmentación parlamentaria y si la distancia ideológica entre los partidos es moderada.

Los casos seleccionados permiten comparar las pautas de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, el desempeño de la legislatura y la formación de coaliciones en entidades gobernadas por tres de los partidos más importantes del sistema político mexicano. El primer caso se centra en el desempeño de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Se trata de una legislatura *sui generis*, ya que estrictamente no posee las características de un Congreso local. Sin embargo, el análisis de la ALDF durante la II legislatura (2000-2003), permite observar el desempeño de un gobierno ubicado a la izquierda del espectro político y su capacidad de negociar con la rama legislativa.

El estudio del Congreso del estado de México es relevante puesto que se trata de la asamblea de mayor tamaño entre las legislaturas locales. Además, el estado de México es un caso típico de deshegemonización del sistema de partidos (Reynoso, 2002). Aunque no se ha verificado la alternancia en el gobierno estatal, los gobernadores del PRI –César Camacho Quiroz (1993-1999) y Arturo Montiel (1999-2005)– compartieron el poder con un Congreso multipartidista en donde el PRI fue solamente una de las bancadas minoritarias en tres legislaturas consecutivas: LIII (1996-2000), LIV (2000-2003) y LV (2003-2006).

En el estado de Morelos el poder se comparte desde 1997, cuando en la elección intermedia el gobernador Jorge Carrillo Olea (PRI) perdió el respaldo mayoritario de su partido en el Congreso. Posteriormente, en la elección del 2 de julio de 2000 el triunfo de un gobernador de extracción *panista*, Sergio Estrada Cagijal (2000-2006), inauguró la alternancia y un nuevo ciclo de gobiernos sin mayoría. Durante todo el sexenio el gobernador careció del apoyo de un contingente legislativo mayoritario: en la XLVIII Legislatura (2000-2003) el PAN fue la primera minoría del Congreso y en la elección intermedia de 2003 en la que se eligió la XLIX Legislatura

(2003-2006), el partido gobernante retrocedió hasta convertirse en una fuerza minoritaria en el Congreso local.

## DEMOCRATIZACIÓN Y PLURALISMO LEGISLATIVO

Todo parece indicar que la producción de *gobiernos sin mayoría* seguirá siendo parte de la normalidad democrática a nivel subnacional. Hay tres factores que refuerzan esta apreciación:

1. en las elecciones celebradas entre 2000 y 2006, se observa un incremento de la competitividad en los distritos locales, al grado que cerca del 50 por ciento de los distritos locales son distritos de alta competitividad;
2. por otra parte, el impacto de los *sistemas electorales mixtos* sobre la integración de los congresos unicamerales es un factor institucional que favorece la extensión del pluralismo legislativo. En aquellas entidades en las cuales se han formado gobiernos sin mayoría existe una asociación positiva entre el crecimiento de los escaños de representación proporcional y el pluralismo de las asambleas legislativas. De ahí que sea relevante distinguir entre la competitividad electoral y el pluralismo legislativo (Solt, 2004: 160).
3. por último, el efecto del *ciclo electoral*, especialmente la celebración de elecciones no concurrentes y la dispersión del calendario electoral de las entidades federativas, incentiva el voto dividido e incide sobre la probabilidad de que el Ejecutivo obtenga mayoría partidaria en la legislatura.

A partir de la década de los noventa se aceleró una tendencia hacia la *deshegemonización* del sistema de partidos (Reynoso, 2002) acompañada de la alternancia en algunos gobiernos estatales, los ayuntamientos y la creciente pluralidad en la composición de los congresos locales. Desde que en 1989 se dio el primer triunfo de un partido opositor en la elección de la gubernatura de Baja California, se vivió la primera experiencia de gobierno dividido. A esta se

sumaron –configurando una dinámica centrífuga– los casos de Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Aguascalientes, Morelos, Zacatecas, Tlaxcala, Nayarit y Chiapas.

Entre 1997 y 2000, 15 estados de la Federación vivieron bajo gobiernos divididos. Para abril de 2003 ningún partido detentaba la mayoría absoluta en 14 congresos locales, en los 18 restantes sí hubo algún partido con mayoría absoluta: en tres estados el PAN obtuvo mayorías absolutas y el PRI en 15 entidades. Además en dos estados (Chiapas y Nayarit), los gobernadores apoyados por una coalición de partidos no obtuvieron la mayoría absoluta en el Legislativo, pues el partido mayoritario en el Congreso siguió siendo el PRI. Para el año 2005 había 14 entidades federativas con *gobiernos no unificados*, es decir, situaciones en las que los ejecutivos estatales no contaron con el apoyo mayoritario de su partido en la legislatura (cfr. mapa 1).

Además, el incremento de la competitividad en las elecciones legislativas se ha traducido en el incremento real del número de competidores dentro de los congresos locales. El índice del número efectivo de partidos legislativos<sup>1</sup> pasó de un promedio cercano a 1.5 partidos en 1988, a un formato de 2.1 en 1990, 2.6 en el año 2000 (Reynoso, 2002: 12-13) y a un promedio de 2.7 partidos en el año 2006.

Por consiguiente, el incremento del número efectivo de partidos ha repercutido en el tamaño del contingente legislativo del gobierno. En la década de 1990, en promedio, los partidos gobernantes obtuvieron mayorías por encima del 60 por ciento, mientras al final de la década el promedio de escaños de los gobernadores se situó alrededor de 50 por ciento.

Tomemos como ejemplo de esta tendencia a las 10 entidades que celebraron comicios concurrentes el pasado dos de julio de 2006. En seis de las entidades gobernadas por el PRI el contingente legislativo del gobernador rebasaba el 50 por ciento de los escaños (Sonora, Colima, Campeche y Nuevo León), también en los otros dos casos –el Distrito Federal (2003) y Guanajuato– en donde goberna-

<sup>1</sup>El índice del número efectivo de partidos legislativos (NEPL) resulta de una ponderación del tamaño relativo de los partidos representados en la legislatura. Se calculó mediante la fórmula de Laakso y Taagepera, (1979, Lijphart, 1995: 114-115)  $NEPL = 1 / \sum p_i^2$ , en donde  $P_i$  equivale al porcentaje de asientos de cada partido (Reynoso, 2002).

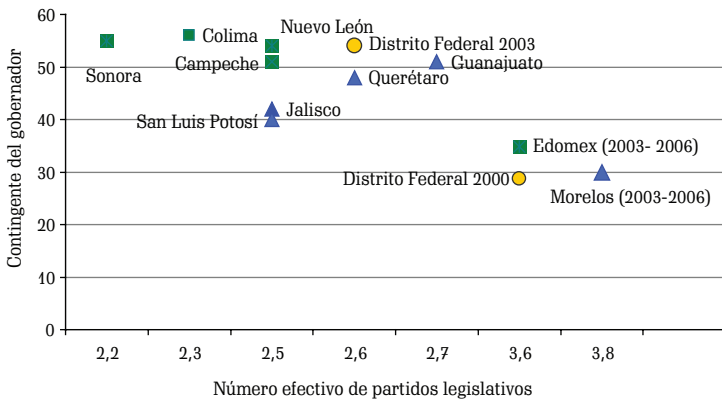
MAPA 1

TIPOS DE MAYORÍAS EN LOS CONGRESOS ESTATALES DE MÉXICO, 2005



GRÁFICA 1

NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS Y TAMAÑO DEL CONTINGENTE LEGISLATIVO DEL GOBERNADOR EN 11 ENTIDADES DE LA FEDERACIÓN MEXICANA



ban el PRD y el PAN, respectivamente. La gráfica 1 ilustra cómo a medida que aumenta el número efectivo de partidos en la legislatura, disminuye el tamaño del contingente que apoya al gobernador: los casos más evidentes de *gobierno no unificado* son aquellos en donde el número efectivo de partidos supera el promedio de tres partidos.

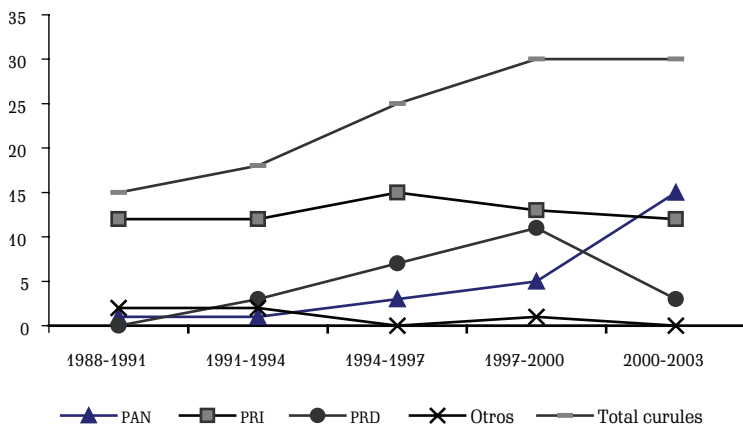
Entre los factores que impulsaron el pluralismo legislativo, figura el impacto de las reformas electorales, y específicamente, las modificaciones en las reglas de asignación de escaños de representación proporcional. En el estado de Morelos la elección intermedia de 1997 trajo consigo mayor pluralismo legislativo y la formación del primer gobierno sin mayoría en la entidad. Entre las causas del incremento de la competitividad habría que considerar el impacto de las reformas a la legislación electoral, aprobadas el 30 de octubre de 1996.<sup>2</sup>

Desde luego el crecimiento del tamaño de la asamblea fue un factor determinante para el impulso del pluralismo legislativo. En la gráfica 2 la línea superior describe el crecimiento del tamaño de la asamblea que pasa de 15 a 30 asientos. Es fácil deducir cómo el crecimiento de asientos de representación proporcional, verificado desde 1997 tuvo efectos inmediatos sobre la pluralidad del Congreso. Asimismo la gráfica describe los itinerarios del gobierno sin mayoría en Morelos, pues tanto en 1997, 2000 y 2003, ninguno de los partidos alcanzó la mayoría absoluta de los escaños.

En la elección del 2 de julio de 2000 –celebrada en forma concurrente con la elección federal– la entidad experimentó, por primera vez en su historia, la alternancia en el Poder Ejecutivo estatal, y al mismo tiempo, dio paso a otra experiencia de gobierno sin mayoría: esta vez con un gobernador de extracción *panista*. El partido del gobernador se colocó como la primera minoría al obtener la

<sup>2</sup>La reforma modificó, entre otras disposiciones, la fórmula para la integración del Congreso del Estado. La Cámara aumentó su tamaño al pasar de 25 a 30 el número de diputados: se integraron 18 distritos uninominales al crearse tres nuevos distritos en municipios con mayor grado de urbanización y densidad poblacional. Los nuevos distritos uninominales creados fueron los siguientes: uno en el municipio de Cuernavaca, otro resultó de la división en dos distritos en el municipio de Jiutepec y otro más al dividir el municipio de Yautepec (Cuna, 2001). Además, el número de diputaciones de representación proporcional aumentó a 12.

GRÁFICA 2  
DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS,  
1988-2003



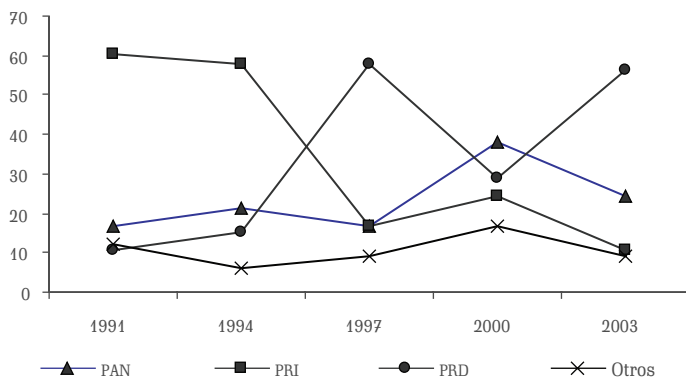
mitad de las curules en la XLIX Legislatura (2000-2003). El resto de los escaños quedaron divididos entre el PRI, con 12 diputados (ocho de mayoría y cuatro de representación proporcional) y el PRD quedó relegado como tercera fuerza con tres diputados de representación proporcional (Becerra, 2003: 210).

Mientras que en el Distrito Federal en la elección del 2 de julio del año 2000 el PRD retuvo, no sin dificultades, su dominio electoral. En esos comicios concurrentes con la elección federal, los votantes eligieron por primera ocasión de manera simultánea a los jefes delegacionales, al Jefe de Gobierno y a los diputados locales de la ALDF. La Alianza encabezada por el PRD triunfó por un pequeño margen en la elección que le otorgó –al entonces candidato Andrés Manuel López Obrador– la jefatura de gobierno de la ciudad, aunque el PRD constituyó la segunda minoría en la Asamblea Legislativa.<sup>3</sup>

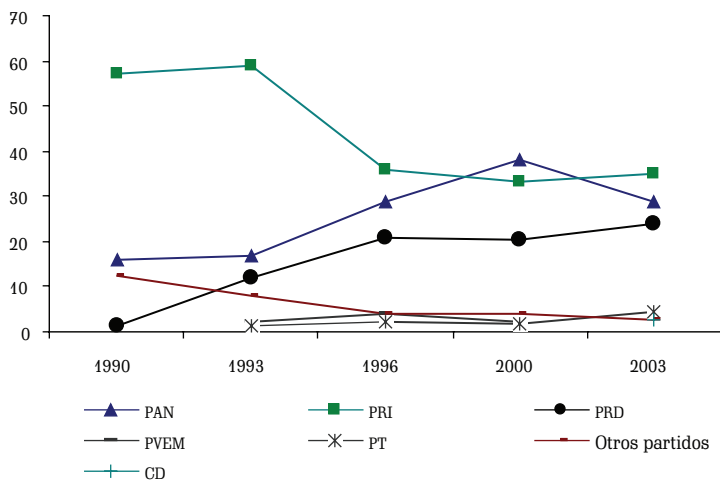
<sup>3</sup>La elección para integrar la II ALDF se caracterizó por un alto grado de competitividad entre dos fuerzas políticas. Los candidatos de la Alianza por México (PRD-PAS-DS-PT) obtuvieron 35.1 por ciento de los votos, mientras que los candidatos de la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) alcanzaron 35 por ciento. En términos de victorias distritales, los candidatos de la Alianza por México ganaron en 19 de los 40 distritos electorales y los partidos de la Alianza por el Cambio lo hicieron en 21 distritos (Becerra, 2003: 105).



GRÁFICA 3  
DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS  
ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL,  
1991-2003



GRÁFICA 4  
VOTACIÓN EN ELECCIONES PARA DIPUTADOS LOCALES  
DE MAYORÍA RELATIVA ESTADO DE MÉXICO, 1990-2003  
(Porcentaje de votación por partido)



La gráfica 3, muestra que el reparto de escaños en el año 2000 dio lugar a la conformación de una asamblea sin mayoría de carácter *tripartidista*. El PAN en alianza con el PVEM obtuvo el mayor número de escaños en la ALDF, mientras el PRD se ubicó como segunda fuerza, con 19 de los 66 escaños, pues los partidos integrantes de la coalición electoral Alianza por la Ciudad, no refrendaron su alianza parlamentaria. A pesar de que el PRI no obtuvo ninguna victoria distrital, se benefició de una resolución emitida por el Tribunal Electoral que le asignó 16 curules de representación proporcional.

El punto de arranque del ciclo de gobierno dividido en el estado de México se ubica en los comicios intermedios del 10 de noviembre de 1996. Aunque el PRI conservó la primera minoría con 24 escaños y compartió el poder con los partidos opositores que controlaron 51 de los 75 escaños legislativos.

El reparto del poder en el estado de México ha tenido como elemento característico una baja fragmentación parlamentaria: tres partidos concentran la representación y el poder parlamentario de aprobar la agenda. En las tres legislaturas sin mayoría –la LIII, LIV y LV– el número efectivo de partidos parlamentarios es cercano a tres fuerzas. Ello a pesar de que la representación del Congreso se ha integrado con seis partidos en la LIII Legislatura y con cinco partidos en las LIV y LV legislaturas.

## EVALUANDO EL DESEMPEÑO LEGISLATIVO

A menudo se supone que la consecuencia de los gobiernos no unificados es la baja eficacia del gobierno, la improductividad y la parálisis legislativa (Casillas, 2001: 21-22). Los críticos del gobierno dividido aducen que éste conduce a la rivalidad partidista, a la falta de claridad en la responsabilidad de las decisiones políticas y al debilitamiento del liderazgo del Ejecutivo (Pffifner, 1995:60; Linz, 1994).

Desde otra perspectiva se han destacado las virtudes del poder compartido. Cuando ningún partido forma la mayoría en la asamblea, el poder de fijar la agenda no recae en un actor unitario que concentre la capacidad de proponer legislación y definir los resultados del

proceso legislativo. El poder de agenda se encuentra repartido entre los actores institucionales y la toma de decisiones se asemeja a un proceso contingente (Przeworski, 1999: 89-90) en donde diversos jugadores se encuentran en condiciones de afectar los resultados. La existencia de múltiples jugadores con capacidad de veto, aumenta las dificultades para la implantación de cambios legislativos y contribuyen a la estabilidad de las políticas. Además, cuanto más extenso sea el multipartidismo es probable que la adopción de decisiones legislativas sea socialmente satisfactoria, pues los cambios de política toman en cuenta la posición del partido situado en el centro del espacio político (Colomer y Negreto, 2003: 31).

Más allá de este debate teórico, el punto crucial para determinar si los gobiernos divididos desembocan en parálisis o en decisiones consensuales, consiste en construir indicadores confiables sobre el desempeño legislativo.<sup>4</sup> Desde luego que cualquier intento por someter a evaluación el desempeño de las legislaturas debe tener presente que sus resultados tendrán, por lo general, una dosis de parcialidad. Hay una serie de *variables intervinientes* como el contexto político, el clima de opinión pública y las prioridades de agenda definidas por los partidos que afectan al curso de las decisiones legislativas. Además, la capacidad del Ejecutivo para fijar la agenda, construir los consensos y manejar el tiempo de presentación de sus iniciativas son factores importantes que no siempre se captan eficientemente en los análisis estadísticos.

En este apartado propongo estudiar el *desempeño legislativo*<sup>5</sup> a partir de indicadores comparables y estandarizados como: la

<sup>4</sup>En ese sentido, la investigación de David Mayhew (1991) aportó al debate una sugerente propuesta –apoyada en evidencia sobre el sistema presidencial estadounidense– en la cual intentó demostrar que el control partidario unificado, en contraste con el control dividido, no influyó de manera significativa en la aprobación de la legislación estándar. Mayhew (1991) utilizó un conjunto de criterios para seleccionar cuidadosamente cuáles leyes resultaron importantes y cuáles investigaciones resultaban significativas. En su clasificación propone atender al tipo de legislación y sus repercusiones, así como su grado de relevancia en la agenda pública.

<sup>5</sup>De acuerdo con Ugalde (2003: 178-184), el desempeño legislativo puede evaluarse a partir de los siguientes indicadores: *Eficiencia o productividad legislativa*. Se define como el conjunto de asuntos desahogados por una legislatura. *Iniciativas aprobadas, rechazadas y en proceso*. *Influencia del Congreso*. Medida por la cantidad de iniciativas propias de los

cantidad de iniciativas presentadas por actor, el resultado de las iniciativas —es decir, si éstas fueron aprobadas, desechadas, devueltas o pendientes—, y el tipo de iniciativa presentadas. Estos datos nos aproximan a dos indicadores como la *tasa de éxito legislativo* y la *tasa de contribución* de cada agente al volumen de legislación aprobada (Nacif, 2004: 22-23). En segundo término, para analizar la calidad de la legislación propongo una clasificación de los temas de las iniciativas, tomando como criterio la división de la agenda establecida en las comisiones de dictamen, ya que es un criterio útil para ordenar la prioridad de los temas de la agenda presentados por el Ejecutivo y las bancadas que integran el Congreso.

En lo que sigue presento evidencia sobre los casos estudiados. El análisis sobre el desempeño legislativo se sustenta en una base de datos en la cual dimos seguimiento a 2,347 proyectos, consistentes en reformas y adiciones, reformas constitucionales y autorizaciones. De ellas, 329 corresponden al trabajo desarrollado por la ALDF en la II Legislatura. Para el caso de Morelos se procesaron 1,407 proyectos, de los cuales 855 fueron presentados en la XVIII Legislatura (2000-2003) y el resto en la XLIX Legislatura (2003-2006). Para el caso del estado de México, se analizaron 311 proyectos correspondientes a la LV Legislatura.

Una visión de conjunto sobre el comportamiento de la productividad legislativa en las tres asambleas analizadas, revela que no se presentó el fenómeno de la parálisis o estancamiento. A juzgar por las cifras de Morelos y estado de México, las legislaturas fueron eficientes en la resolución de los proyectos turnados al pleno (cfr. cuadro 1). La tasa más baja de aprobación legislativa correspondió a la II ALDF, en donde el pleno resolvió y aprobó solamente 26.4 por ciento de los proyectos turnados.

---

diputados y la capacidad para enmendar la legislación enviada por el Ejecutivo. *Impacto de la legislación*. Repercusiones de corto y mediano plazos de las iniciativas aprobadas. *Congruencia política*. Este indicador mide la proximidad de los legisladores con los postulados de su partido, a partir del voto de los legisladores (Ugalde, 2003: 186). Más específicamente, la congruencia estaría relacionada con la proximidad entre el voto del coordinador parlamentario y el voto de los miembros del partido.

CUADRO 1  
 PRODUCTIVIDAD EN LAS LEGISLATURAS LOCALES  
 ALDF, 2000-2003. MORELOS, 2000-2003. ESTADO DE MÉXICO, 2003-2006

Iniciador	Contribución (por ciento)			Tasa de éxito (por ciento)		
	ALDF	Morelos	Edomex	ALDF	Morelos	Edomex
Ejecutivo	46	26.7	22.8	45.3	66.7	77.5
PRI	13	6.2	9.3	20	55.3	65.5
PAN	31	9.7	13.2	22.2	54.2	58.5
PRD	23.5	5.6	21	18.2	47.1	40
Coaliciones	-----	11.5	-----	-----	74.2	-----
Otros	16.5	40.3	33.7		86.7	58.5
	Desempeño de la legislatura			26.4	72.8	65.3

Asimismo, el cuadro 1 muestra que el entonces Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, fue el menos exitoso, ya que bajo el escenario de un *gobierno sin mayoría*, el pleno de la II ALDF solo aprobó 45.3 por ciento del total de sus iniciativas.

Por otra parte, las tasas de éxito legislativo de los gobernadores de Morelos (66.7 por ciento) y estado de México (77.5 por ciento), hacen suponer que encontraron menos obstáculos para implantar su agenda. Incluso, si atendemos al volumen de proyectos aprobados, esto es, a su tasa de contribución legislativa, se constata que los ejecutivos de dichas entidades tuvieron un mejor desempeño, si lo comparamos con el del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pues contribuyeron con 26.7 y 22.8 por ciento, respectivamente, al total de los proyectos aprobados en el pleno del Poder Legislativo de sus estados.<sup>6</sup>

<sup>6</sup>En el ámbito del Congreso de la Unión de México, el impacto del gobierno dividido también ha afectado las tasas de contribución y de éxito legislativo del Ejecutivo. Las cifras reportadas por Benito Nacif (2004: 22-23) sobre el proceso legislativo en la Cámara de Diputados, indican que la tasa de éxito legislativo del presidente Fox en el periodo (2000-2003) fue de 87.5, cifra significativamente más alta que la que se observa en nuestros casos y la tasa de contribución fue de 20.4 por ciento, una cifra similar a la que registran los ejecutivos en los estados de Morelos y México.

CUADRO 2  
**RESULTADO DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL**  
**II LEGISLATURA, 2000-2003**

Iniciador	Resultado					Tasa de éxito legislativo (%)	Total
	Aprobada	Desechada	Devuelta	Pendiente	Retirada		
Jefatura de gobierno	24	1		28		45.3	53
PAN	22	4		72	1	22.2	99
PRI	9	3	1	31	1	20	45
PRD	14	7		56		18.2	77
PVEM	9			14		39.1	23
DSFPN	1	1	1	11		7.1	14
CDPPN	1			5		16.7	6
PT	1			1		50	2
PDS				2		0	2
PCD				1		0	1
ALDF	5					100	5
Otros	1			1		50	2
<b>Total</b>	<b>87</b>	<b>16</b>	<b>2</b>	<b>222</b>	<b>2</b>	<b>26.4</b>	<b>329</b>

Fuente: Elaboración propia con base en *Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, versiones estenográficas.

Como puede verse en el cuadro 2, durante el primer periodo de López Obrador (2000-2003) su tasa de éxito legislativo fue sensiblemente baja, aunque superior al conjunto de las bancadas integrantes de la II ALDF, puesto que un buen número de proyectos archivados y desechados fueron iniciados por los diputados.

En cuanto al rendimiento de los partidos cabe señalar que el PRD, aun siendo el partido gobernante, sólo alcanzó una tasa de aprobación de 18 por ciento. Mientras en su *rol* de partido opositor el PAN obtuvo una tasa de éxito de 22 por ciento, superando por un pequeño margen al PRI y al PRD. No obstante, si leemos detenidamente la columna de iniciativas pendientes, es indudable que el mayor número de proyectos que no fueron resueltos por la II ALDF, corresponden a iniciativas de diputados del PAN y el PRD.

En el estado de Morelos el fenómeno del *gobierno sin mayoría* presenta singular continuidad, lo cual es una ventaja para realizar una *comparación diacrónica* sobre el mismo caso. El proceso político ha dado lugar a la continuidad en la formación de gobiernos divididos desde 1997 y hasta la más reciente elección de 2006. La elección intermedia de 1997 implicó un avance inusitado del pluralismo legislativo y dio paso a la formación del primer gobierno dividido con la instalación de la XLVII Legislatura (1997-2000). Este primer itinerario del gobierno sin mayoría se caracterizó por una baja productividad y por la polarización entre el Ejecutivo y el Legislativo. Entre las causas pueden citarse el distanciamiento entre el PRI y el resto de los partidos integrantes de la legislatura, así como en la incapacidad de los opositores para generar una agenda propia. La polarización en el Legislativo, fue también reflejo de la situación política que se vivía en la entidad, en donde ocurrieron intensos conflictos sociales como el movimiento de resistencia de los pobladores de Tepoztlán, la crisis de seguridad pública y la corrupción política.<sup>7</sup>

<sup>7</sup>En ese clima de conflicto político el Congreso del Estado recibió, el 7 de abril de 1998, una serie de denuncias de grupos organizados en la Coordinadora Morelense de Movimientos Ciudadanos para iniciar un juicio de responsabilidad en contra de Carrillo Olea. Después de que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política del Congreso del estado

CUADRO 3

RESULTADO DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS AL CONGRESO DE MORELOS  
 XLVIII LEGISLATURA,  
 2000-2003

Iniciador	Resultado			Tasa de éxito legislativo (%)	Total
	Aprobada	Desechada	Pendiente		
Gobernador	408		54	66.7	462
PAN	32	1	26	54.2	59
PRI	21	1	16	55.3	38
PRD	16	1	17	47.1	34
Municipios	130		20	86.7	150
Congreso de Morelos	40		7	85.1	47
Congreso federal/ estatal	3			100	3
Solicitudes de pensionados y derechohabientes	248			No aplica	248
PRD/PRI	6			100	6
PRI/PAN	4		6	40	10
PAN/PRI/PRD	5		2	71.4	7
No hay información	30	1	9		40
Organismos públicos descentralizados	17		2	89.5	19
Ciudadanos(as)	30		2	93.8	32
	690	4	161		855

Fuente: Elaboración propia con base en el seguimiento del *Semanario de los Debates del Poder Legislativo* de Morelos XLVIII Legislatura (2000-2003).



El escenario político cambió sustancialmente a raíz de la elección del 2 de julio de 2000, celebrada en forma concurrente con la elección federal. Morelos vivió por primera vez en su historia la alternancia en el Poder Ejecutivo estatal y simultáneamente dio paso a otro ciclo de gobiernos sin mayoría. Esta vez con un gobernador de extracción *panista*, cuyo partido fue una de las minorías más grandes en el Congreso local.

Durante la XLVIII Legislatura (2000-2003) el gobernador Sergio Estrada Cajigal, contó con una *casi mayoría*, pues el PAN retuvo 50 por ciento de las curules. Gracias a esta circunstancia no hubo polarización entre las fuerzas políticas y la legislatura tuvo un mejor rendimiento que la anterior. En el cuadro 3, se observa que el volumen de legislación iniciada por el gobernador supera al conjunto de los proyectos realizados por las tres principales bancadas de la legislatura: PAN, PRI y PRD.

Pero cabe destacar que una proporción significativa de la legislación aprobada correspondieron a las iniciativas presentadas por los municipios, entre los que se encuentran, principalmente, los proyectos de Cuenta Pública Municipal. Otros proyectos votados en el Pleno fueron leyes privadas que derivan de solicitudes de pensionados y jubilados para recibir autorizaciones del Congreso.

Ahora bien, si comparamos las tasas de éxito legislativo es evidente que el gobernador de Morelos fue ligeramente más exitoso que los partidos en cuanto a la aprobación de sus proyectos con una tasa de 66.7 por ciento. Pero la contribución del Ejecutivo al volumen de legislación aprobada fue sólo de 26.7 por ciento, mientras los diputados y especialmente los municipios contribuyeron de manera más activa al volumen de legislación aprobada.

Como hemos visto hasta aquí, el procedimiento más utilizado para medir la *productividad o eficiencia legislativa* ha consistido en generar indicadores que resultan de dividir el número de iniciativas presentadas/número de iniciativas dictaminadas y aprobadas (Nacif, 2004: 24). Sin embargo, este procedimiento conduce a una descripción parcial, pues la cantidad de dictámenes aprobados por una legislatura, puede inducir al error de creer que entre más legislación aprobada, mejor es el desempeño de la legislatura.

Además, dichos indicadores eluden cualquier consideración sobre el tipo, calidad o relevancia de las piezas legislativas. Por ello es necesario generar indicadores alternativos para distinguir el tipo y la calidad de la legislación. A modo de propuesta distingo dos criterios complementarios para evaluar los productos legislativos. El primero consiste en clasificar las leyes y decretos de acuerdo con su rango, especificando si se trata de reformas a ordenamientos ya existentes, la aprobación de un nuevo proyecto de ley o de reformas constitucionales (Nava, Weldon y Yáñez, 2000: 100-101).

Otro criterio para construir indicadores de desempeño consiste en clasificar las leyes y decretos de acuerdo con las diferentes áreas temáticas de la agenda. Por ejemplo, es factible distinguir áreas como el presupuesto, las reformas impositivas, las reformas económicas, reforma político-electoral, seguridad pública y justicia, transparencia y rendición de cuentas, entre otros ítems. Reconozco que ante la heterogeneidad de las leyes y decretos existe siempre un grado de arbitrariedad en el agrupamiento de temas.

Si aplicamos el primer criterio a nuestros casos, estaremos en condiciones de discutir en torno a la siguiente interrogante: ¿En qué medida los gobiernos sin mayoría repercuten sobre la calidad de la legislación aprobada? Tanto en los congresos de Morelos, estado de México y la ALDF, es evidente que las legislaturas fueron más activas en la aprobación de proyectos de reforma y adición a leyes ya existentes, que en la aprobación de nuevas leyes. Desde luego que en modo alguno este hecho constituye evidencia suficiente para determinar si disminuyó o no la calidad de los productos legislativos.

Al respecto quizá resulte más idóneo medir la calidad de los productos legislativos por el número de reformas constitucionales aprobadas. En el cuadro 4 la columna que describe el número de reformas constitucionales procesadas indica que en el caso del Congreso de Morelos y del estado de México, sólo 2.7 y 2.9 por ciento de los proyectos presentados por cada legislatura propusieron reformas y adiciones al texto de las constituciones estatales.

CUADRO 4  
TIPO DE PROYECTOS APROBADOS EN LAS LEGISLATURAS LOCALES  
ALDF 2000-2003. MORELOS 2000-2003. ESTADO DE MÉXICO, 2003-2006

Congreso	Reformas a la Nueva ley		Reformas a la Constitución		Reformas a la Constitución estatal		Autorizaciones y permisos		Cuentas públicas		Cuentas públicas municipales		Total
	Reforma y adición	Constitución federal	Constitución federal	Constitución estatal	estatal	estatales	municipales	Otros	Total				
Morelos	65	411	4	42	100	34	70	48	444				
XLVIII Legislatura	(14.6)	(25)	(0.9)	(2.7)	(25.5)	(7.6)	(15.8)	(10.8)	(100)				
ALDF	48	59					11	88					
II Legislatura	(20.5)	(67)					(12.5)	(100)					
Edomex	20	118	2	6			57	203					
LV Legislatura	(10)	(58)	(1)	(2.9)			(28.1)	(100)					

Fuente: Elaboración propia con base en el seguimiento del semanario de los debates del Poder Legislativo de Morelos XLVIII Legislatura (2000-2003). *Diario de los Debates* de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, versiones estenográficas. Dirección de Investigación del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de México.

En el caso de Morelos los proyectos sobre Cuentas Públicas estatales y municipales forman el 7.6 y el 15.8 de los asuntos aprobados por el Pleno. Por otro lado, el rubro de autorizaciones y permisos representó 25.5 por ciento de los proyectos discutidos y aprobados en la XLVIII Legislatura, lo cual es indicativo de la baja repercusión de los productos legislativos.

## COALICIONES, EL ANTÍDOTO DE LA PARÁLISIS

Un factor que contribuye a explicar por qué los gobiernos sin mayoría presentan pocos signos de parálisis, es la cooperación legislativa. Generalmente, en los sistemas de división de poderes cuando el Ejecutivo no cuenta con un contingente legislativo que apoye su programa se dificulta la implantación de la agenda de gobierno. Además, cuando ninguno de los partidos integrantes de la legislatura cuenta con la mayoría para aprobar un programa legislativo, la única ruta es construir coaliciones ganadoras que integren a dos o más partidos.

El estudio sistemático y comparado de las coaliciones en las legislaturas locales es todavía un terreno fértil por explorar. Las dificultades metodológicas y prácticas no son menores. Ante todo se trata de un fenómeno con alta variación, en la medida en que son coaliciones de "mayorías cambiantes" que no se basan en un acuerdo formal entre los partidos o entre los partidos y el Ejecutivo para votar un programa legislativo. Por consiguiente, el comportamiento de las coaliciones en las asambleas unicamerales del Poder Legislativo de los estados se caracteriza por ser fluctuante, aunque sigue líneas ideológicas, el comportamiento en una votación no es indicativo de futuros comportamientos de los legisladores.

Además, como lo han demostrado Heller y Weldon (2003: 96), las reglas de votación en el sistema legislativo mexicano inducen a la división y baja estabilidad de las coaliciones en las votaciones en lo particular. Al igual que en el Congreso de la Unión, las legislaturas locales en México contemplan la discusión en dos etapas: en lo ge-

neral y en lo particular. La votación en lo general implica la aprobación del dictamen en su conjunto que se enfrenta contra el *statu quo* (Heller y Weldon, 2003: 96). Una vez aprobado en lo general, el dictamen pasa a la segunda fase de debate en lo particular en donde se consideran los artículos por separado o secciones de artículos reservados para el debate y votación en lo particular. Las enmiendas en lo particular pueden cambiar el sentido general del dictamen o partes sustanciales del mismo, pero no existe en los reglamentos legislativos ninguna previsión para una lectura final de revisión.

Una estrategia metodológica útil para analizar el fenómeno de las coaliciones legislativas en los congresos locales, consiste en registrar los siguientes indicadores:

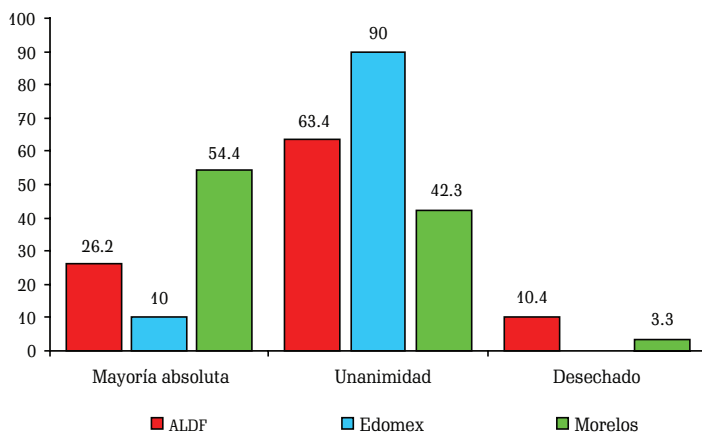
- a) el tamaño de la coalición, medida por el número de partidos incluidos en la coalición triunfante en una votación;
- b) la división entre votaciones en lo general y en lo particular;
- c) la cohesión legislativa, que se refiere a la frecuencia con que los miembros de un partido votan en el mismo sentido propuesto por la coordinación parlamentaria (Heller y Weldon, 2003: 107).

En los tres casos estudiados, la pluralidad y la ausencia de mayorías de un solo partido, se ha superado con la construcción de coaliciones que incluyen a más tres partidos. Tanto en el Distrito Federal, en Morelos, como en el estado de México, se observa una tendencia hacia la unanimidad en las votaciones nominales (cfr. gráfica 5).

La unanimidad mexicana es altísima, dado que 90 por ciento de los proyectos aprobados sumaron a todos los partidos integrantes de la legislatura, le sigue la II ALDF en donde 63.4 por ciento de la aprobación de proyectos fue por unanimidad, y sólo 26 por ciento se basó en coaliciones de mayoría absoluta. La gráfica indica que en Morelos se observa el grado más moderado de unanimidad en las votaciones nominales.

Veamos ahora cuáles fueron las tendencias específicas de la formación de coaliciones. En la II ALDF, el PRI y el PAN formaron coa-

GRÁFICA 5  
 COMPORTAMIENTO DE LAS VOTACIONES NOMINALES  
 EN LAS LEGISLATURAS  
 ALDF (2000-2003), EDOMEX (2003-2006) Y MORELOS (2000-2003)



Fuente: Elaboración propia con base en el seguimiento del semanario de los debates del Poder Legislativo de Morelos XLVIII Legislatura (2000-2003). *Diario de los Debates* de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, versiones estenográficas. Dirección de Investigación del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de México.

CUADRO 5  
 COALICIONES EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
 II LEGISLATURA  
 (Septiembre de 2000-abril de 2003)

	PAN	PRI	PRD	PVEM	DS	CD	PT
PAN	---	95.4%	79.1%	98.7%	86.9%	83.0%	51.0%
PRI	146	---	79.7	97.3%			
PRD	121	122	-----	81.6%	77.7%	76.4%	49.6%
PVEM	151	149	125	-----	88.2%	85.6%	51.6%
DS	133	132	119	135	---	79.08%	45.75%
CD	127	128	117	131	121	---	47.05%
PT	78	75	76	79	70	72	---

Fuente: Elaboración propia con base en el seguimiento de la votación nominal en el *Diario de los Debates* de la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal, versiones estenográficas.

lición en 95 por ciento de las votaciones, mientras el PRD participó conjuntamente con ambos partidos en 79 por ciento de las votaciones. Esto significa que aproximadamente 20 por ciento de las coaliciones ganadoras en las votaciones nominales del pleno excluyeron al partido gobernante.

El PVEM actuó como un *partido pivote* al votar sistemáticamente del lado ganador. Las tres bancadas más pequeñas –DS, CD y el PT– desempeñaron un papel marginal en la construcción de coaliciones ya que sus votos no fueron decisivos para inclinar la balanza hacia el lado ganador.

Durante la XLVIII Legislatura del Congreso de Morelos hubo baja polarización ideológica y se formaron amplias coaliciones legislativas. En las 390 votaciones nominales registradas, encontramos que en 45 por ciento de las ocasiones los partidos integrantes de la legislatura votaron de manera conjunta y en 29 por ciento de los casos participaron las tres principales fuerzas políticas (cfr. cuadro 6).

A pesar de que el PAN careció de la mayoría necesaria para aprobar las piezas de legislación en el Congreso de Morelos, contó con la cooperación regular de los *socios opositores*, aunque enfrentó dificultades en la negociación de piezas legislativas como el pre-

CUADRO 6  
COALICIONES EN LA VOTACIÓN NOMINAL CONGRESO DE MORELOS  
XLVIII LEGISLATURA, 2000-2003

Coaliciones	Aprobada		Desechada		Votaciones totales	
		%		%		%
Coalición de todos	178	47.2			178	45.6
PAN/PRI/PRD	108	28.6	6	46.2	114	29.2
PRD/PRI/Indep			1	7.7	1	0.3
PAN/PRD/Indep	3	0.8			3	0.8
PAN/PRI	69	18.3	6	46.2	75	19.2
PRI/PAN/IND	18	4.8			18	4.6
PAN/PRD	1	0.3			1	0.3
	377	100	13	100	390	100

Fuente: Elaboración propia con base en el seguimiento del semanario de los debates del Poder Legislativo de Morelos XLVIII Legislatura (2000-2003).

CUADRO 7  
COALICIONES GANADORAS Y TIPO DE INICIATIVAS APROBADAS  
LV LEGISLATURA ESTADO DE MÉXICO (2003-2006)

Coalición	Tipo de iniciativas					Total
	Iniciativas de reforma, adición o deroga	Nueva ley	Puntos de acuerdo	Reforma a la Constitución estatal	Reformas a la Constitución federal	
Coalición de todos	106	20	51	5	1	183
PRI/PRD/PVEM/PT/CONV	3					3
PRI/PAN/PRD/PVEM/PT			1			1
PRI/PAN/PRD/PVEM/CONV	4		3	1	1	9
PAN/PRI/PVEM/PT/CONV	2		2			4
PAN/PRI/PVEM/CONV	3					3
	118	20	57	6	2	203

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Dirección de Investigación del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de México.

supuesto, la aprobación de la cuenta pública del gobierno del estado y la aprobación de la ley de ingresos.

Como hemos visto, durante la LV Legislatura (2003-2006) del Congreso mexiquense, el 90 por ciento de los proyectos aprobados fue con la participación de todos los partidos integrantes de la legislatura. Sólo en dos de las coaliciones ganadoras no figuran los tres partidos principales: el intercambio y la negociación legislativa han propiciado las decisiones de consenso.

Sin embargo el panorama no es tan alentador, cuando constatamos que una buena parte de los proyectos aprobados por todos los partidos fueron en realidad puntos de acuerdo, los cuales no tienen consecuencias sobre el cambio del *statu quo*. La coalición de todos sólo ha promulgado 20 nuevas leyes, y procesado cinco reformas a la Constitución estatal.

Cualquier observador estaría tentado a proponer la paradoja de que en el caso del estado de México, el gobierno no unificado parece haber incentivado la cooperación. Pese a que se observa una amplia política de coaliciones, es factible suponer que todos los actores, y



especialmente el Ejecutivo local, no iniciaron proyectos de ley que de antemano enfrentarían la oposición de las bancadas en el Legislativo: esta suerte de moderación de las preferencias es quizá una de los mecanismos no observables detrás del amplio consenso.

Me ocuparé por último de la cohesión de los partidos en las legislaturas locales. Aunque en sí mismo el tema merecería una exploración en profundidad, sólo recurriré a unos cuantos datos que me ayuden a apuntalar mi conclusión. Mi proposición es que en buena medida la cohesión de los partidos ha contribuido al extenso fenómeno de la cooperación legislativa en los congresos locales.

CUADRO 8  
COHESIÓN DE LOS PARTIDOS EN LAS VOTACIONES NOMINALES  
ALDF (2000-2003), EDOMEX (2003-2006) Y MORELOS (2000-2003)

Partidos	Cohesión de la bancada (i Rice)			
	ALDF	Morelos	Estado de México	Promedio
PAN	91.2	95	97	94.4
PRI	90.9	93	99	94.3
PRD	79.9	75	94	82.9

A diferencia de las afirmaciones comunes que retratan a los partidos integrantes de las legislaturas locales en México, como poco cohesivos y disciplinados, la evidencia de los tres casos muestra algunos contrastes. En el cuadro 8 presentamos una medición de la cohesión legislativa en la que utilizamos el índice de Rice.<sup>8</sup> Los niveles más altos de cohesión se alcanzan en el estado de México, en donde el PRI es el partido más cohesivo, pero también las bancadas opositoras alcanzan puntajes notablemente altos.

<sup>8</sup>Para medir la cohesión de los partidos utilizamos el índice de Rice, el cual mide la diferencia absoluta entre votos a favor y votos en contra del partido:  $I_1 = [\% S_1 - \% N_1]$ . Considerando que se trata de una votación dicotómica el índice va de 0 (cuando la bancada se divide en 50-50) a 100 (cuando todos los miembros votan en el mismo sentido). Aunque en las votaciones nominales de los congresos estatales, la abstención cuenta y tiene un peso en la definición de los resultados legislativos, decidimos utilizar provisoriamente la medición más simple. Dejamos para un estudio posterior, la aplicación del índice propuesto por Heller y Weldon (2003: 106), que capta las votaciones tricotómicas.

Los partidos integrantes del Congreso de Morelos tuvieron distintos grados de cohesión: naturalmente el PAN como partido gobernante fue el más cohesivo con 95 puntos porcentuales, mientras el PRI a diferencia del estado de México, fue un partido ligeramente menos cohesivo en Morelos.

En la II ALDF la cohesión del PRD fue más baja que la de los partidos opositores. Esto se explica por la intensa competencia de las facciones que integraron la bancada *perredista*. Durante el ejercicio de la II ALDF el PRD se dividió en tres grupos que mantuvieron posiciones encontradas hacia la coordinación parlamentaria presidida por Alejandro Sánchez Camacho. Por un lado, los nueve legisladores de la Corriente de Izquierda Democrática se adhirieron al liderazgo parlamentario, el grupo de los separatistas liderado por Clara Brugada y Armando Quintero, reunió a seis legisladores y el grupo de los no alineados formado por Ruth Zavaleta, Iris Santa Cruz y Horacio Martínez votaron en forma diferente al resto de la fracción parlamentaria en diversos temas (*Reforma*, 4 de julio de 2002).

En la II ALDF, las coaliciones incluyeron como partidos principales al PAN y al PRI, cuyas bancadas basaron la cooperación legislativa tanto en la proximidad ideológica, como en su papel de fuerzas opositoras al gobierno *perredista* encabezado por Andrés Manuel López Obrador. Es factible suponer que la baja cohesión del PRD fue una de las causas que le impidió colocarse como el eje de coaliciones estables y fijar la agenda en una asamblea multipartidista.

## CONCLUSIÓN

Contrariamente a la opinión común –que asocia la pluralidad y el gobierno dividido con la parálisis y el conflicto– la evidencia expuesta en este estudio, nos ofrece un cuadro con diversos matices. Por un lado, tenemos que aun cuando en los congresos de Morelos, estado de México y la ALDF, había una composición partidista similar, los gobiernos sin mayoría tuvieron consecuencias diferenciales.

En la II ALDF (2000-2003) la falta de mayorías que respaldaran el programa del ejecutivo, se reflejó en una disminución de la produc-

tividad del conjunto de la legislatura (26.4 por ciento) y en la limitación de la influencia del Jefe de Gobierno sobre el diseño de la agenda. En contraste, los partidos opositores PAN y el PRI incrementaron su activismo legislativo: su contribución a la producción legislativa fue cuantitativamente más importante que la del Jefe de Gobierno y su partido.

En Morelos y el estado de México los efectos del gobierno dividido no se tradujeron en parálisis legislativa. En Morelos, la productividad del conjunto de la XLVIII Legislatura (2000-2003) fue bastante alta, y aunque el gobernador no enfrentó situaciones de *bloqueo* a su agenda, todo parece indicar que el Ejecutivo dejó de ser la fuente de cambios legislativos importantes. Durante la LV Legislatura del estado de México (2003-2000) el partido del gobernador fue una de las bancadas minoritarias en el Congreso local, pues solamente controló 24 de los 75 escaños, por lo cual los partidos de oposición unidos estaban en condiciones de formar mayorías. Esta condición minoritaria del contingente legislativo del gobernador, no parece haber afectado a su éxito legislativo, pues mantuvo una tasa de éxito de 77 puntos porcentuales. El impacto del gobierno dividido se aprecia más bien en el hecho de que el gobernador no fue el principal iniciador de proyectos ante la legislatura, pues los diputados superaron la tasa de contribución del Ejecutivo.

Como se desprende de lo anterior, la capacidad del Ejecutivo para aprobar legislación, depende en gran medida del tamaño del contingente legislativo que le respalda. Desde esa perspectiva, el gobernador de Morelos, dispuso de mejores condiciones para negociar con la legislatura, al contar con una *casi mayoría* (el PAN retuvo 50 por ciento de las curules) evitó la polarización entre las fuerzas políticas, y por consiguiente, la legislatura tuvo un mejor desempeño que en las entidades donde la fracción del Ejecutivo fue minoritaria.

Detrás de la explicación sobre el desempeño de los gobiernos sin mayoría, subyace el mecanismo de la cooperación legislativa. En las tres experiencias analizadas, se observa la formación de amplias coaliciones legislativas que fueron factibles gracias a la existencia de una moderada fragmentación parlamentaria y a la flexibilidad de las agendas parlamentarias de los partidos. Tanto en el

Distrito Federal, como en Morelos y el estado de México, el multipartidismo no fue obstáculo para la construcción de coaliciones que incluyeron a más de tres partidos. En la II ALDF el PAN y el PRI fueron los principales ejes de la formación de coaliciones. En Morelos, cerca de la mitad de los proyectos votados contaron con el voto de todos los partidos, y un tercio de las votaciones se sustentaron en la coalición de los tres principales partidos PAN-PRI-PRD. Los datos disponibles sobre la LV Legislatura del Estado de México (2003-2006), revelan que el gobierno dividido aumentó la cooperación partidista: 90 por ciento de los proyectos votados fueron aprobados por unanimidad.

Otra conclusión de este trabajo contradice la idea de que en la esfera de las legislaturas locales el *partidismo legislativo* parece ser más débil (Ward, 2000: 363) que en el Congreso de la Unión. Si bien las votaciones y la cohesión de los partidos no parecen descansar en programas o agendas comprehensivas, sino en negociaciones puntuales, los partidos muestran niveles altos de cohesión legislativa.

Con todo lo interesante que puedan ser estos resultados, no son de ningún modo definitivos. La evidencia sobre el comportamiento de las votaciones y la cohesión legislativa debe enriquecerse, considerando que las opciones de votación no se reducen a una opción dicotómica: la votación en las legislaturas locales admite por lo menos tres opciones: el voto a favor, en contra y la abstención. Además, en la esfera de los legislativos locales, hay una modalidad de voto silencioso que influye sobre los resultados legislativos: el voto de los ausentes. El ausentismo legislativo, no sólo es un reflejo de la falta de responsabilidad o dedicación de los representantes, sino que en determinadas condiciones de fragmentación partidaria puede ser un factor que incline la balanza en las votaciones legislativas.

## BIBLIOGRAFÍA

AZIZ NASSIF, Alberto (2002), "Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización", en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Taurus.

- BANAMEX (2004), *El México electoral*, México, Fomento Cultural Banamex
- BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier (2003), "Las elecciones locales del año 2000", en Ricardo Espinoza Toledo, Víctor Alarcón Olguín y Cuitláhuac Bardán (coords.), *Elecciones y partidos en México 2000*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Casillas Ortega, Carlos Enrique (2001), "Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia", en *Gobiernos divididos, La experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, Instituto Federal Electoral.
- COLOMER, Josep (2004), *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel.
- y Gabriel Negreto (2003), "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", *Política y Gobierno*, vol. x, núm. 1, primer semestre.
- CUNA PÉREZ, Enrique (2004), "Elecciones en Morelos: la fuerza de los votos", en Manuel Larrosa Haro (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1997*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, pp. 157-169.
- FIORINA, Morris (2003), *Divided Government*, Nueva York, Longman.
- HELLER, William y Jeffrey Weldon (2003), "Reglas de votación y la estabilidad en la Cámara de Diputados", en Luisa Béjar Algazi y Rosa María Mirón Lince, *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República-Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.
- LIJPHART, Arend (1995), *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- LINZ, Juan (1994), "Democracy presidential or parliamentary: Does it make a difference?", en Juan Linz y Arturo Valenzuela, *The Failure of presidential democracy*, Baltimore, Johns Hopkins, University Press.
- LÓPEZ MENÉNDEZ, Sergio (1999), "Morelos y la productividad legislativa en juego", *Revista Asamblea*, núm. 20, segunda época, vol. 2, mayo.

- LÓPEZ ROSAS, Moisés (2001), "Gobiernos divididos horizontales en México", *Sociológica*, enero-agosto de 2001, pp. 201-232.
- LUJAMBIO, Alonso (1997), "Gobiernos divididos en once estados de la Federación mexicana, 1989-1997", en *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.
- (2004), "Los congresos locales: la precaria institucionalidad", en Robert Balkin (coord.), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, México, Universidad Estatal de Nueva York.
- MARTÍNEZ BERMÚDEZ, Guillermina (2006), *Gobiernos sin mayoría en México. Baja California Sur, la experiencia de cooperación en un gobierno perredista (1999-2005)*, tesis para optar por el grado de maestra en ciencias sociales, México, Flacso.
- MAYHEW, David (1994), *Divided we Govern: 1946-1990*, Yale University Press.
- NACIF, Benito, (2004), "Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México tras el fin del presidencialismo", en *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 1, México primer semestre, pp. 9-41.
- NAVA POLINA, Ma. del Carmen, Jeffrey Weldon y Jorge Yañez López (2000), "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados 1988-1998", en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Flacso-Miguel Ángel Porrúa.
- PECHARD, Jacqueline (1995), "1994: voto y representatividad política en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal", en Germán Pérez Fernández del Castillo, Arturo Alvarado y Arturo Sánchez (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Flacso-Editorial Miguel Ángel Porrúa, Colección las Ciencias Sociales.
- PIFFNER, James (1995), "El gobierno dividido y el problema del ejercicio del poder", en James Thunder, *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso*, Buenos Aires, Editorial Heliasta.

- PRZEWORSKI, Adam "La democracia como resultado contingente de conflictos", en Jon Elster y Rune Slagstad [coords.], *Constitucionalismo y democracia* (tr. Mónica Utrilla), México, FCE, 1999, pp. 89-90.
- QUERO, Morgan y Tonatiuh González (2004) "Fin de régimen en Morelos: crisis de gobierno y salida de Jorge Carrillo Olea", en Medardo Tapia *et al.*, *Los rituales del cambio. Transformaciones del régimen y cultura política en Morelos*, México, CRIM-UNAM.
- REYNOSO, Diego (2002), "Democratización, competencia electoral y des-hegemonización en los estados mexicanos", ponencia preparada para el encuentro sobre Política Electoral y Democracia en México, Universidad de Guadalajara, 18-20 de junio.
- RODRÍGUEZ MANZANARES, Eduardo (2003) "¿La conformación de un escenario de competitividad electoral en el Estado de México? Un acercamiento a los resultados electorales del PAN, PRI y PRD, 1990-2003", en Álvaro Arreola Ayala, *Comportamiento político y tendencias electorales en el Estado de México*, México, Instituto Electoral del Estado de México-Universidad Iberoamericana, pp. 67-124.
- SOLT, Frederick (2004), "Electoral Competition, Legislative Pluralism and Institutional Development: Evidence from Mexico's States", *Latin American Research Review*, 39 (1), pp. 155-167.
- UGALDE, Luis Carlos (2003), "Desempeño legislativo en México", en Luisa Béjar Algazi y Rosa María Mirón Lince, *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República-Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.
- WARD, Peter (2000) "Nuevo federalismo, relaciones intergubernamentales y cogobierno en México", en Paz Consuelo Márquez-Padilla y Julián Castro Rea (coord.), *El nuevo federalismo en América del Norte*, México, CISAN-UNAM.

## Fuentes documentales

- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, II LEGISLATURA (2000- 2003), *Diario de Debates*, México, D.F., <http://www.asambleadf.gob.mx/>

CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, XLVII y XLIX Legislatura (2000-2003), *Semanario de Debates* del H. Congreso del Estado de Morelos, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO. DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS, *Iniciativas votadas en la LV Legislatura del Congreso del Estado de México.*

*Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (1997).* Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, México.

LEY ORGÁNICA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, *Gaceta Oficial* del Distrito Federal, 19 de noviembre de 2002.



# La IV Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el gobierno de la ciudad

Rosa María Mirón Lince

## INTRODUCCIÓN

En los años de la transición y consolidación democrática en México hemos sido testigos de cambios y acontecimientos inéditos. Los referentes tradicionales variaron para bien, y hoy los actores políticos se mueven en otras coordenadas, impuestas por la nueva coyuntura.

A nivel nacional y local, el pluripartidismo desplaza el escenario político de una sola fuerza predominante; la renovada normatividad electoral conlleva un aumento de la competitividad del sistema de partidos y el realineamiento de las preferencias ciudadanas; el voto diferenciado da paso a gobiernos divididos o sin mayoría; en suma, el reparto del poder se ha modificado y varía de una elección a otra, dando como resultado normalidades democráticas variadas (Molinar, 1995; Lujambio, 1996; Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000; Mirón, 2007b; Prud'homme, 2007).

Pero en el Distrito Federal la situación es distinta. Desde hace 10 años que comenzó a elegir a sus gobernantes y diputados, el electorado capitalino ha manifestado una fidelidad a toda prueba al Partido de la Revolución Democrática (Mirón, 2007a). El PRD ganó las tres elecciones de jefe de gobierno (1997, 2000 y 2006) y ha sido la primera fuerza en las cuatro legislaturas de la ALDF;<sup>1</sup> por si no fuera suficiente, en las tres elecciones de jefes delegacionales (2000, 2003 y 2006) la mayor parte de los triunfos también fueron para los candidatos perredistas.

<sup>1</sup>El PRD ha tenido, además, una contundente mayoría en las legislaturas I, III y IV.

La fuerza del PRD en la capital del país es abrumadora, y no exclusiva de los comicios locales. En las elecciones federales los resultados son semejantes: en 2006 Andrés Manuel López Obrador ganó la elección presidencial en el Distrito Federal con 58 por ciento de la votación, frente a 27 por ciento de Felipe Calderón y 8.5 por ciento de Roberto Madrazo; los dos escaños de mayoría en el Senado fueron conquistados por los candidatos perredistas con una diferencia de 2 a 1 ante el PAN y de 4 a 1 frente al PRI; y el PRD también obtuvo la victoria en 25 de los 27 distritos electorales federales<sup>2</sup> en la elección de diputados.

De tal manera, en el Distrito Federal la competitividad electoral, el pluripartidismo, el voto diferenciado y los gobiernos sin mayoría, son asuntos que adquieren una dimensión lejana a la realidad. Sin embargo, precisamente aquí, donde la notable presencia perredista hace recordar los viejos tiempos del partido hegemónico, se presenta una gran paradoja: habiendo obtenido la votación más alta alcanzada por el PRD en la ciudad, el nuevo jefe de gobierno enfrenta la relación más complicada que se haya dado con el partido que lo postuló y, en particular, con los legisladores que integran la IV Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

Diversos análisis observan que la presencia de partidos políticos diferentes en el Ejecutivo y en el Congreso puede desembocar, si bien no necesariamente en una parálisis legislativa, sí en consensos muy costosos y, generalmente, en un trabajo parlamentario poco relevante para el buen desempeño del gobierno. Mientras que, por lo general, gobiernos que cuentan con el respaldo mayoritario de su partido en el legislativo, suelen tener resultados positivos para ambos (Béjar, 2003; Weldon, 2004).

Pero esto no sucede en el Distrito Federal, pues aun cuando el PRD ganó la Jefatura de Gobierno y la mayoría de las diputaciones locales en los comicios de 2006, no existe una relación armónica entre los dos poderes. La común pertenencia al PRD no ha resultado

<sup>2</sup>Resultado de la más reciente redistribución electoral realizada por el IFE, el Distrito Federal redujo sus distritos electorales federales de 30 a 27, con el consecuente impacto en las curules que a la entidad le corresponden en la Cámara de Diputados.

un acicate suficiente para que Marcelo Ebrard y la bancada perredista en la ALDF trabajen al unísono. Para comprender por qué, resulta indispensable considerar las características del PRD. El imperio del añejo sectarismo que desde siempre ha caracterizado al partido del sol azteca, parece dar la pauta para una posible interpretación.

De entre esos rasgos distintivos del PRD, destaca, en primer término, su fraccionalismo crónico. En efecto, en el Partido de la Revolución Democrática, las divisiones internas son parte inherente a su ser; nació de la alianza de los más diversos grupos sociales y populares, así como de militantes priistas y de diversos partidos y organizaciones de izquierda. Por ello, desde su génesis, en sus estatutos, se hicieron presentes las distintas corrientes, fracciones, "tribus" o "sectas", con derechos y obligaciones, las cuales no sólo tuvieron reconocimiento formal en la estructura partidaria, sino que hasta se les dio representación en los órganos directivos de acuerdo con la fuerza que representaban; situación que se mantiene a pesar del intento frustrado de desaparecer las corrientes por decreto.<sup>3</sup> Las corrientes son, así, un rasgo fundacional y permanente del partido.

Sin embargo, a pesar de que el conflicto constante ha sido un elemento presente a lo largo de su vida, la presencia de las corrientes resulta un medio de regulación, expresión y reparto de cuotas entre los diferentes grupos. En buena medida, estas batallas habituales responden más bien a coyunturas específicas por la conquista de cuotas y territorios, que a posiciones ideológicas que pudieran llevar a una fractura fatal (Borjas, 2003; Vivero, 2003; Reveles, 2004; Martínez, 2005).

Así, sin suponer que la confrontación intestina que vive el partido en los meses más recientes amenace su existencia, ni que pudiera conducir a una división definitiva, me parece que su análisis resulta relevante por cuanto implica un reacomodo de fuerzas después de la derrota de AMLO en la contienda presidencial, de cara a

<sup>3</sup>En el Congreso Nacional de 2004, se aprobó la desaparición de sus "tribus", pero la modificación estatutaria ha sido letra muerta.

la renovación de su dirigencia y, eventualmente, a la sustitución del liderazgo carismático de López Obrador.

En este texto me propongo examinar las complejas relaciones, pugnas y equilibrios entre las corrientes internas del PRD en la ciudad de México. Para ello, parto de la hipótesis de que por vez primera en los 10 años que este partido ha gobernado al Distrito Federal la unidad entre el jefe de gobierno y la Asamblea Legislativa es lo bastante frágil como para prever un escenario de gobierno sin mayoría.

Esta división, por extraño que pueda parecer, no deriva de la diferencia entre partidos, sino de la rivalidad entre fracciones, de ahí que para conocer las perspectivas de gobernabilidad y el futuro rendimiento electoral perredista en la capital del país, es indispensable comprender el origen y los propósitos que persiguen las distintas fracciones, así como las repercusiones de estos fenómenos en el gobierno y la legislatura del Distrito Federal.

## EL DISTRITO FEDERAL: TERRITORIO PERREDISTA

Lo adelantaron las encuestas y lo confirmaron los resultados electorales: el PRD no tiene rival en el Distrito Federal. Por ello, como antaño cuando los cargos de elección popular se ganaban al momento del "destape", en el PRD la verdadera contienda se dio en los procesos internos de selección de candidatos. Quien ganara las candidaturas ganaba las posiciones de poder. Desde ese momento, empezó a operar la lógica del fraccionalismo que caracteriza al partido. Por eso la lucha fue despiadada.

La rudeza de las batallas domésticas dio cuenta de la importancia de lo que entonces estuvo en juego y daba paso a una crisis que se agudizaría con el resultado ambivalente que los comicios más recientes trajeron a ese instituto político: un rotundo éxito en la capital, así como en el Congreso, y la derrota en la elección presidencial.

El conflicto empezó en diciembre de 2005 con la elección del candidato a jefe de gobierno, y continuó en enero siguiente, en el

Consejo Nacional Extraordinario, donde se aprobaron la fórmula que contendió por las posiciones en el Senado, y las candidaturas a diputados federales, diputados locales y jefes delegacionales.

El 4 de diciembre se enfrentaron Jesús Ortega y Marcelo Ebrard, en una contienda interna que dividió a los perredistas en dos bloques articulados en torno a los aspirantes. Por un lado, Ebrard Casaubon identificado como candidato "oficial", apoyado sin reservas por Andrés Manuel López Obrador y favorecido en primer término por la corriente Izquierda Democrática Nacional (IDN) que fundó René Bejarano, así como por el Foro Nuevo Sol, integrado por simpatizantes de Amalia García. Por otro, para respaldar a Jesús Ortega, pero sobre todo, para impedir la victoria de quien, según destacados miembros del PRD –como Cuauhtémoc Cárdenas– no representaba los principios del partido, se formó un "frente perredista de izquierda" llamado Todos Unidos con la Izquierda (TUCOI), que congregó a los miembros de diversas corrientes perredistas, tales como Unidad y Renovación (Unyr), liderada por Armando Quintero; Red de Izquierda Revolucionaria; Cívicos; y Nueva Izquierda, grupo conocido también como "Los Chuchos", porque sus líderes más visibles son Jesús Ortega y Jesús Zambrano. El TUCOI también contó con el apoyo de Cuauhtémoc Cárdenas y de una buena parte de la burocracia del partido.

Los resultados de la elección fueron el triunfo de Marcelo Ebrard,<sup>4</sup> pero también la proliferación de irregularidades y problemas denunciados por los propios militantes, que concluyeron con una negociación de López Obrador<sup>5</sup> que si bien calmó los ánimos, no consiguió que la candidatura de Ebrard fuera totalmente bien recibida en el PRD. Después de la contienda interna, se evidenció un distanciamiento de perredistas vinculados a NI, ausentes en diversos actos proselitistas de Ebrard Casaubon; así como un profundo malestar de Cuauhtémoc Cárdenas que declaró que en esa elección

<sup>4</sup>Ganó con 60 por ciento de los 500,000 votos que respondieron a una convocatoria abierta a la ciudadanía. *El Universal*, 5 de diciembre de 2005.

<sup>5</sup>Gracias a la cual, Jesús Ortega llegó a la coordinación de la campaña presidencial de AMLO y Carlos Navarrete, también de Nueva Izquierda, a la segunda posición plurinominal para el Senado.

"murió la izquierda en el PRD",<sup>6</sup> y de Rosario Robles que consideró la candidatura de Marcelo Ebrard como un error de López Obrador, quien "pensó que podía prescindir del cardenismo y sustituir al perredismo histórico por una versión a modo del priismo".<sup>7</sup>

La segunda parte de la contienda interna se llevó a cabo en enero de 2006. La definición de los candidatos para los demás puestos de elección popular en el Distrito Federal siguió un curso similar: irregularidades, protestas y fricciones, pero el ganador fue otro. Nueva Izquierda resultó la corriente más favorecida en las candidaturas de la capital. Lo que significó que, después de julio, se consolidara como la principal fuerza dentro del PRD local por contar con la mayoría de las jefaturas delegacionales y de las curules en la IV ALDF.

En efecto, hoy día, Nueva Izquierda es el grupo con más peso dentro del PRD en el Distrito Federal: cuenta con la mayoría de los diputados locales; por lo menos cinco jefes delegacionales; la mitad de los diputados federales y claramente uno de los senadores. Es preciso recordar que, a nivel nacional, entre sus militantes están la mayor parte de los senadores y diputados federales, además de tener la presencia más relevante dentro de la estructura del partido.

En suma, en aquella contienda, los trofeos se repartieron entre fracciones distintas. Con la candidatura a la jefatura de gobierno se beneficiaron la corriente bejaranista, el Foro Nuevo Sol y, principalmente, el grupo articulado en torno a Andrés Manuel López Obrador. Pero también, con la mayoría de las demás candidaturas en sus manos, Nueva Izquierda logró un avance importante que se concretó después de las elecciones, aun cuando también se vulneró la primacía del liderazgo carismático de Cuauhtémoc Cárdenas que fue derrotado por un entonces invencible Andrés Manuel López Obrador. El proceso interno hizo aflorar así, una de las características tradicionales del PRD: la fuerza incuestionable de las fracciones.

<sup>6</sup>Citado por Ricardo Alemán, *El Universal*, 19 de diciembre de 2005.

<sup>7</sup>*Milenio Diario*, 8 de julio de 2006.

## LA IV ALDF

Desde la I Legislatura (1997-2000) la hegemonía del sol azteca fue evidente. Si bien es cierto que durante la II ALDF el PAN y el PRI tuvieron un relativo margen de acción en la esfera legislativa, la línea enviada al PRD desde la jefatura de gobierno prácticamente inmovilizó a las oposiciones que tuvieron, entonces, su única relevancia numérica (Mirón, 2003). Con la III Legislatura volvió la normalidad del control perredista, mismo que constituyó un apoyo imprescindible para la realización del proyecto político de Andrés Manuel López Obrador. Con una amplia mayoría perredista, bajo la batuta de René Bejarano y la fuerza de su corriente Izquierda Democrática Nacional (entonces todavía CID) dentro de la bancada, los legisladores aprobaron un marco jurídico acorde a los intereses del gobierno en turno, al tiempo que detuvieron las propuestas inconvenientes para tales propósitos. Así, en la segunda mitad de su gobierno, López Obrador tuvo una ALDF sumisa y obediente que respondió cabalmente a sus expectativas lo cual, junto con su creciente popularidad, resultó fundamental para la concreción del proyecto lopezobradorista (Mirón, 2007a).

En 2006, los resultados electorales dieron lugar a una IV Legislatura donde están representados los ocho partidos políticos que participaron en los comicios, dato que si bien habla de pluralidad, por el tamaño de la bancada del PRD se aprecia que la participación de los demás partidos muy probablemente resulte tan sólo testimonial (véase anexo).

De tal manera, resulta una verdad de Perogrullo decir que el PRD es el ganador en todos comicios realizados en el Distrito Federal en 2006. El partido del sol azteca concluyó el proceso electoral con saldos muy favorables, es cierto, pero también con graves problemas, divisiones, fracturas y lesiones que aún no sanan. Los triunfos perredistas del año pasado fortalecen más a unos grupos que a otros. No resulta entonces tan evidente que todo el PRD salió ganando.

En efecto, dichos comicios ratificaron la presencia preponderante del PRD en el órgano legislativo local. Sin embargo, su actuar no ha resultado tan uniforme ni tan cómodo para el gobierno como

el de la legislatura anterior, precisamente por una distinta correlación de fuerzas entre sus corrientes internas.

De tal manera, la hegemonía perredista en la IV ALDF no garantiza a Ebrard un ejercicio armónico de gobierno. Sin tratarse de un Legislativo de oposición, sino de un "gobierno unificado"; sin que constituya un gobierno sin mayoría, porque la mayor parte de los legisladores y el Ejecutivo pertenecen al mismo partido, irónicamente el jefe de gobierno se encuentra con un Legislativo que está lejos de serle totalmente leal y que constituye un contrapeso real a sus proyectos.

Las corrientes o fracciones del partido se encuentran como elemento fundamental de la organización y funcionamiento de la bancada perredista en la Asamblea. Para entender la IV ALDF y su relación con el Ejecutivo local, resulta entonces imprescindible partir del análisis de las "tribus" y de su peso político.

Nueva Izquierda, encabezada en el Distrito Federal por René Arce, es el grupo más fuerte de la bancada, pues a él pertenecen 18 de los 34 diputados perredistas. El líder es Víctor Hugo Círigo –hermano de Arce– quien no tuvo problema en convertirse en coordinador de la fracción parlamentaria y presidente de la Comisión de Gobierno, a pesar del abierto cabildeo que en su contra realizó Marcelo Ebrard.<sup>8</sup>

Izquierda Democrática Nacional cuenta en la IV Legislatura con ocho legisladores. El liderazgo está en manos de Agustín Guerrero, que funge como vicecoordinador de la fracción y secretario de la Comisión de Gobierno, en razón de la fuerza numérica de su bloque.

El tercer grupo en importancia lo constituyen los cinco diputados de Unyr, corriente de Armando Quintero. Por último, el grupo de Martí Batres, Izquierda Social, resultó el más reducido, con tres diputados.

<sup>8</sup>Vale recordar que desde antes de la instalación de la IV Legislatura, integrantes del equipo de Ebrard declararon que buscarían un acuerdo con NI para que, a cambio de puestos en el gobierno local, cediera la coordinación parlamentaria. No obstante, Círigo fue electo por unanimidad, contando incluso con el respaldo de los bejaranistas, que orientan su lucha a la conquista de otros espacios legislativos.



Esta es, pues, la integración de la bancada perredista en la IV ALDF. Una sola fracción parlamentaria con intereses disímboles, y en ocasiones contrapuestos. Las corrientes forman un mapa de poder que permite explicar la ruta de enfrentamientos que ha seguido la relación Ejecutivo-Legislativo en el Distrito Federal.

Los conflictos entre Marcelo Ebrard y la fracción perredista en la ALDF que son hasta hoy el sello distintivo de su relación, iniciaron apenas se instaló la IV Legislatura, en septiembre de 2006, y no han cesado por lo menos durante el primer periodo ordinario de sesiones, lapso considerado en este texto. Glosó enseguida algunas de esas vicisitudes que dan cuenta de la lucha intestina, manifestada en constantes descalificaciones y ataques públicos, que vulneran tanto al partido como al gobierno emanado de él, pero que sin duda responden a la lógica de funcionamiento del partido en la coyuntura de redefiniciones en que se encuentra.

## UNA INTENSA HISTORIA DE DESENCUENTROS

Las primeras diferencias entre las "tribus" surgieron a partir de la distribución de los puestos de estructura en la Asamblea. Desde entonces, la razón imperante en la ALDF fue la del reparto de cargos en función de cuotas para los distintos grupos. No de otra manera puede entenderse la acusación de Agustín Guerrero a Víctor Hugo Círigo de pretender "agandallarse" más del 70 por ciento de los puestos de estructura de la Asamblea, argumentando que el acuerdo inicial entre las corrientes, establecía que la designación del 60 por ciento de los aproximadamente de 250 cargos correspondía a Nueva Izquierda y el resto a Izquierda Democrática Nacional y Unyr. Pero NI designó a todos los funcionarios de la Contraloría General, la Oficialía Mayor y la Tesorería, dejando al bloque IDN-Unyr los nombramientos en las direcciones de Servicios Parlamentarios. Los diputados inconformes alegaron que con esos puestos apenas cubrirían el 28 por ciento de su cuota.<sup>9</sup>

<sup>9</sup>La Jornada, 25 de octubre de 2006.

De ese enfrentamiento se pasó a otro motivado por el reparto de comisiones. En este asunto intervinieron todos los partidos en busca de ganancias y aquí la solución se encontró pronto. La Comisión de Gobierno aprobó la creación de tres nuevos comités a fin de que las distintas fuerzas políticas quedaran conformes con la repartición de las presidencias.<sup>40</sup>

De los 43 comités y comisiones existentes, 23 son presididos por el PRD; de ellos, Nueva Izquierda tiene 11 (donde destacan, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF; así como también las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública; Administración y Procuración de Justicia; Cultura; Derechos Humanos; Educación; Turismo y Vivienda), en tanto que IDN preside ocho (las comisiones de Hacienda; Desarrollo Social; Participación Ciudadana; Transporte y Vialidad, entre otras). Por parte de las oposiciones, el PAN encabeza 10 comisiones; tres el PRI; tres el Panal; dos el PVEM; una Convergencia y una el PT.

Las contiendas que iniciaron con el reparto de puestos administrativos y comisiones, trascendieron la Asamblea e involucraron a la dirigencia local del partido. El primer choque se dio cuando, después de que la bancada perredista definió su agenda legislativa, a instancias de la dirigencia local, el Consejo Estatal del PRD aprobó unos criterios sobre la línea parlamentaria que comprometían el comportamiento del grupo perredista en la ALDF y cuyo propósito era respaldar las decisiones de Marcelo Ebrard Casaubon.<sup>41</sup>

<sup>40</sup>Así, se integraron los Comités de Capacitación para el Desarrollo Parlamentario y de Promoción y Seguimiento de la Cultura de la Legalidad, y se reactivó el Comité de Asuntos Internacionales (que había permanecido inactivo durante las II y III Legislaturas, a propuesta del PRD, por considerar que no se apegaba a los principios de austeridad fijados por AMLO), cuyas presidencias fueron para diputados del PRI, PVEM y Panal, logrando que todo mundo quedara conforme. Xavier Alvarado, diputado del PVEM, aceptó que la creación de nuevos comités serviría, además de su contribución legislativa, para equilibrar la asignación de comisiones, mientras que Jorge Schiaffino (PRI) dijo que los nuevos comités ayudarán a "subsanan el reparto". *Diario Monitor*, 15 de noviembre de 2006.

<sup>41</sup>El documento planteaba que dado que en la coyuntura política del país la derecha pretende minar las potencialidades del Distrito Federal, desarticularlo, dispersar sus recursos, sus fuerzas y sus atribuciones porque juega un papel estratégico en la construcción del proyecto alternativo de nación, el PRD está obligado a ponderar la unidad de todas sus fuerzas en todas las instancias de responsabilidad política e institucional, por lo que la política legislativa también debe responder a esa realidad y garantizar al gobierno de la

El resolutivo del Consejo fue validado por el bloque formado por IDN, Unyr, Foro Nuevo Sol e IS ante la oposición de NI,<sup>12</sup> frente a lo que consideraban pretendía sujetar a los legisladores a la voluntad del ejecutivo local.<sup>13</sup> Esta situación derivó en una serie de declaraciones de destacados perredistas que evidenció las severas diferencias presentes al interior del partido, así como el actuar de sus militantes en función de su pertenencia a grupos internos de interés y no a un partido político.<sup>14</sup>

El siguiente episodio que puso de manifiesto la fragilidad de la unidad de los perredistas y quedó marcado por la confrontación pública entre las distintas fracciones, surgió ante la eventual invitación al presidente Calderón a la toma de protesta de Marcelo Ebrard. Los diputados de NI mostraron una actitud mesurada, mientras que los de IDN adoptaron una postura radical, cercana a la manifestada por López Obrador y también por el propio Ebrard.

Victor Hugo Círigo sostuvo que las posiciones y actitudes de los legisladores locales perredistas estaban sujetas a los intereses de su partido, y aseguró que, llegado el momento, el órgano legislativo es-

---

ciudad la capacidad financiera suficiente para el cumplimiento de los 50 compromisos planteados en campaña. *La Jornada*, 7 de noviembre de 2006.

<sup>12</sup>*La Jornada*, 9 de noviembre de 2006.

<sup>13</sup>Para el diputado César Augusto Morales "un legislador no puede comprometerse a votar a favor de lo que no conoce, es indigno y lo convierte en un títere, además de que subordina su cargo al jefe de gobierno", *El Universal*, 9 de noviembre de 2006. Nueva Izquierda no va permitir –dijo– "que una camarilla de compañeros interesados en quedar bien para granjearse un puesto en el gobierno del Distrito Federal vulnere los documentos básicos del sol azteca", *La Jornada*, 7 de noviembre de 2006.

<sup>14</sup>Fernando Belaunzarán (NI), Secretario de Formación Política del CEN del PRD envió una carta a Martí Batres donde afirmó: "Veo con preocupación su insistencia en confrontarse de manera absolutamente gratuita con la mayoría de los legisladores de nuestro partido en la ALDF. Hace una semana, el Consejo Estatal, a iniciativa suya, resolvió de forma absolutamente ilegal y contraria a nuestros documentos básicos, sujetar a nuestros diputados a iniciativas y leyes que ni siquiera conocen, y ahora de la nada genera un motivo de conflicto con nuestro coordinador y presidente de la Comisión de Gobierno de la ALDF." *El Universal*, 18 de noviembre de 2006. Victor Hugo Círigo por su parte, afirmó que Batres tiene "una actitud facciosa y terriblemente autoritaria, que quiere imponerle a los diputados de su partido posiciones políticas que sólo corresponden al interés de congraciarse con el jefe de gobierno electo para que le pueda dar un buen trabajo en el próximo gobierno de la ciudad", además de considerar que la agenda que Batres buscó imponer a los diputados "está llena de alucinaciones, posiciones extremas, tontas y sin sentido". *Crónica*, 8 de noviembre de 2006.

tablecería una relación institucional con Felipe Calderón; al tiempo que la vocera de la fracción afirmó que el grupo parlamentario reconocería a Calderón como presidente a partir del 10. de diciembre.<sup>15</sup> A ello Batres reviró con una amenaza,<sup>16</sup> mientras que Agustín Guerrero desmentía lo dicho por ella, y sostuvo que había sido expresado a título personal y por tanto no reflejaba la postura de la fracción.<sup>17</sup>

En ese ambiente de antagonismos tuvo lugar el cambio de dirección en el PRD local, al renunciar Martí Batres. De manera similar a lo que sucede en el CEN, la dirigencia local se encuentra anclada en un sistema de representación de grupos que emerge de complicadas negociaciones donde son ellos el eje rector. Así, buscando no generar ruido, los perredistas capitalinos adoptaron el llamado "acuerdo quitapón", que implicaba que los cargos de dirección quedaran en manos de las mismas corrientes. Pero ante la incorporación de Batres y de Armando Quintero al gabinete se buscó una propuesta de unidad que recayera en alguien alejado de las corrientes y cercano a Marcelo Ebrard: Alejandro Rojas Díaz Durán, incondicional de Ebrard desde que fuera secretario de Gobierno con Manuel Camacho. Sin embargo, los estatutos del PRD,<sup>18</sup> así como el rechazo de todas las corrientes lo impidieron; rechazo que alcanzó para evitar también que llegara a la Secretaría General y se conformara con la cartera de Comunicación Social.

Se presentó entonces una nueva crisis interna que profundizó el desgaste del partido y reflejó, una vez más, la complicada relación

<sup>15</sup>"...Marcelo Ebrard una vez que asuma la Jefatura de Gobierno tendrá que dar un «viraje» a su discurso, porque tendrá que entrar en un proceso de negociación inmediata con el presidente Felipe Calderón para acordar el nombramiento de los titulares de la PGJDF y de la SSP. *Milenio Diario*, 17 de noviembre de 2006.

<sup>16</sup>"Exhorto a los diputados de nuestro partido a conducirse en este tema con dignidad (...) Si la ALDF comete la imprudencia de invitar al usurpador a la toma de posesión del Jefe de Gobierno, sin duda alguna, el PRD se movilizará para impedir su entrada al recinto", *Rumbo de México*, 16 de noviembre de 2006.

<sup>17</sup>*El Economista*, 5 de octubre de 2006.

<sup>18</sup>El artículo 13, Fracción 7, inciso b) establece que para ser presidente o secretario general estatal se deben tener dos años de militancia y cubrir al menos uno de los siguientes requisitos: haber sido integrante de algún comité delegacional, miembro del Consejo estatal, un cargo de elección popular, contar con el aval del 10 por ciento de consejeros estatales. No era el caso de Rojas Díaz Durán. [www.prd.org.mx/docs/PRD\\_ESTATUTOS.pdf](http://www.prd.org.mx/docs/PRD_ESTATUTOS.pdf).

entre fracciones que no lograban el consenso necesario para posibilitar la convivencia armónica entre el gobierno de la ciudad y el PRD. Finalmente, después de una serie de vetos a distintos personajes, y de la intervención de Andrés Manuel López Obrador en su favor, se eligió por unanimidad a Ricardo Ruiz –lejano a las corrientes, pero cercano a AMLO y secretario de Gobierno con Alejandro Encinas– y a Carlos Reyes Gámiz (integrante de la Unyr) como presidente y secretario general del PRD-DF.

El reto de la nueva dirigencia parece casi imposible: articular a las “tribus”, reagruparlas por encima de sus intereses inmediatos, para establecer una relación responsable con la administración de Ebrard que fortalezca al gobierno.

La integración del gabinete de Marcelo Ebrard fue motivo de un nuevo choque con Nueva Izquierda, pues las expectativas eran muchas. Jesús Zambrano dejó la administración capitalina para incorporarse al equipo de transición, con la pretensión manifiesta de llegar a la Secretaría de Gobierno.<sup>19</sup> Sin embargo, al anunciar Ebrard a su equipo, lo presentó como titular de la aún no creada Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, oferta que al día siguiente fue rechazada por Zambrano mediante una carta en donde no sólo manifestó su inconformidad por el trato dado a Nueva Izquierda, sino que aprovechó para criticar la conformación del gabinete por no satisfacer la pluralidad de la izquierda capitalina, enfatizar la participación que tuvo su corriente en el logro del triunfo perredista, y lamentar que el proyecto de gobierno de Ebrard no fuera incluyente ni expresara la pluralidad y diversidad de todas las fuerzas políticas.<sup>20</sup> Esa coyuntura, que fue destacada por algunos miembros de

<sup>19</sup>...desde antes habíamos manifestado a Marcelo nuestro interés en la Secretaría de Gobierno, por todo lo que implica esta Secretaría, pero con estos nombramientos se obedece a intereses de grupo. Le ganó la idea de consolidar su núcleo duro y sus relaciones con sus aliados más confiables...” Entrevista a Jesús Zambrano, *Reforma*, 6 de diciembre de 2006.

<sup>20</sup>Entendemos que un proyecto de gobierno en beneficio de la ciudad debe ser incluyente y expresión de la pluralidad y diversidad de todas las fuerzas políticas, especialmente las que conforman la izquierda de la capital de la República (...) Yo diría que no hay un distanciamiento (con el gobierno de Marcelo Ebrard), más bien hay un posicionamiento frente a la composición misma del gabinete, pues no refleja el proyecto de izquierda inclu-

Nueva Izquierda mediante fuertes declaraciones a la prensa<sup>21</sup> vino a complicar aún más la tensa relación entre el partido y el gobierno de la ciudad.

El capítulo siguiente fue la aprobación del presupuesto 2007 que presentó el gobierno de la ciudad a la ALDF. El conflicto se desató cuando los diputados modificaron la propuesta original de Marcelo Ebrard para etiquetar los excedentes y remanentes que tuviera la administración local, a fin de evitar su uso discrecional,<sup>22</sup> restringiendo al jefe de gobierno la libre transferencia de recursos y limitando sus facultades para hacer recortes presupuestales a las delegaciones.<sup>23</sup> Asimismo, con relación a la propuesta original, el presupuesto aprobado se incrementó en 1,500 millones de pesos para las delegaciones y se redujo en 400 a las secretarías de Desarrollo Social y Obras, además de incorporar una añeja demanda de la oposición, siempre negada: la publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del padrón de beneficiarios de los programas sociales del GDF.<sup>24</sup>

Las reacciones fueron prontas. Desde el PRD-DF Víctor Hugo Círigó fue severamente cuestionado. Ricardo Ruiz, que tomó partido del lado de Ebrard, reconoció que el procedimiento para la aprobación

---

yente y tolerante, y ante ello no podemos compartir el manejo de la administración pública del Distrito Federal". *Reforma*, 6 de diciembre de 2006.

<sup>21</sup>"...no hay, ni hubo, la petición de una cuota. Fue la decisión de no compartir un gobierno": Jesús Ortega, *Reforma*, 6 de diciembre de 2006. Lorena Villavicencio, quien aspiraba a la Secretaría de Desarrollo Social coincidió con Zambrano en lo lamentable que resultaba que por encima del proyecto de izquierda para la ciudad, se hubiera privilegiado el reparto de cuotas. "Nosotros estuvimos de acuerdo desde el año pasado en impulsar la candidatura de Marcelo Ebrard, incluso dentro del equipo de colaboradores que tuvo durante la transición tuvimos varias propuestas, algunos proyectos que tenían que ver con darle la importancia que requería el Distrito Federal en este proyecto de izquierda, con algunas iniciativas de ley, pero lamentablemente las cosas no se dieron como esperábamos (...) yo no quisiera augurar una división y esperamos que el jefe de gobierno haga un replanteamiento adecuado para una expresión política como es Nueva Izquierda", *Reforma*, 7 de diciembre de 2006. Por su parte, los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal amenazantes criticaron la decisión de Ebrard. Nancy Cárdenas afirmó que "Marcelo no valoró nuevamente el peso que tenemos en este órgano legislativo, así que no sé con quién tenga en mente negociar su presupuesto dado que somos mayoría en la ALDF". *Reforma*, 7 de diciembre de 2006.

<sup>22</sup>*Reforma*, 28 de diciembre de 2006.

<sup>23</sup>*Reforma*, 29 de diciembre de 2006.

<sup>24</sup>*El Universal*, 1º. de enero de 2007.

del paquete económico mostró un trasfondo político y las diferencias existentes entre el gobierno de Ebrard y un sector del PRD, que asignó de manera sesgada recursos a algunas delegaciones.<sup>25</sup> Los ataques públicos entre perredistas continuaron<sup>26</sup> y motivaron la intervención de la dirigencia local para hacer un llamado a la mesura.<sup>27</sup>

El más reciente desencuentro, que probablemente no el último, entre la ALDF y el gobierno de la ciudad se dio con motivo de la modificación a la estructura administrativa del GDF presentada por el jefe de gobierno. Luego de un largo proceso de negociación entre los diputados del PRD y el PAN, pero sobre todo en el interior de la bancada del sol azteca, se aprobó por unanimidad, con modificaciones sustantivas a la propuesta del ejecutivo local, la creación de las secretarías de Protección Civil; del Trabajo y Fomento al Empleo; de Educación y de Desarrollo Rural.<sup>28</sup>

## EL PRD, ¿PARTIDO EN EL GOBIERNO?

La llegada de Marcelo Ebrard al gobierno del Distrito Federal, testimonia el pragmatismo que ha distinguido al partido del sol azteca en los tiempos recientes. En efecto, el jefe de gobierno fue postulado por el PRD, pero esto no necesariamente implica que sea el partido en el gobierno. La relación con la fracción parlamentaria así lo muestra, y también la integración de su gabinete.

<sup>25</sup>*Idem.*

<sup>26</sup>Francisco Chiguil, jefe delegacional en Gustavo A. Madero afirmó que Cirigo manejó la aprobación del presupuesto para afectar el proyecto de gobierno de Marcelo Ebrard y favorecer las demarcaciones donde gobiernan NI y el PAN. *El Economista*, 10. de enero de 2007, y lo acusó de querer negociar posiciones para su grupo en la estructura administrativa de la delegación, a cambio de más presupuesto para ella. *El Universal*, 17 de enero de 2007. Cirigo, por su parte, responsabilizó a Chiguil de usar recursos públicos, a través de la estructura de la Dirección de Participación Ciudadana de la Delegación, para emprender una campaña difamatoria y de linchamiento político contra legisladores del PRD. *El Universal*, 17 de enero de 2007.

<sup>27</sup>*La Jornada*, 17 de enero de 2007.

<sup>28</sup>Respecto de la Secretaría de Protección Civil, modificando la propuesta original, los legisladores separaron la readaptación social, para mantenerla bajo la jurisdicción de la Secretaría de Gobierno y crearon la Secretaría de Desarrollo Rural, en lugar de la de Equidad para las Comunidades Étnicas y del Migrante, según propuesta original del GDF.

Ebrard Casaubon decidió gobernar con su equipo. Se reservó las posiciones más importantes del gobierno capitalino para los "marcelistas", para su círculo cercano y añejo, buscando así apuntalar un grupo sólido y leal sólo a él, para sacar adelante su propio proyecto político. Las posiciones más relevantes las ocupan personas sin carrera individual, sin brillo propio, que por tanto no le harán sombra. Como consecuencia, para dar paso en la administración a quienes compartieron con él historias previas, acotó a las corrientes perredistas.

Así se explica que la Secretaría de Gobierno no la ocupe ni Martí Batres ni Jesús Zambrano, quienes largo tiempo mantuvieron viva la esperanza, sino José Ángel Ávila, perredista a partir de 2004, colaborador de Camacho en el gobierno del Distrito Federal y posterior representante ante el IFE del Partido de Centro Democrático (PCD).<sup>29</sup> El secretario de Finanzas es Mario Delgado, afiliado al PRD apenas en 2005 y encargado de las finanzas del desaparecido PCD. Otras carteras importantes las ocupan ex militantes del PCD, perredistas de muy reciente cuño, o individuos sin militancia partidista: Ramón Montaña (oficial mayor); Joel Ortega, (secretario de Seguridad Pública); Alejandra Moreno Toscano (Centro Histórico); Leticia Bonifaz (consejera jurídica); Héctor Hernández Llamas (Coordinación Metropolitana); Alberto Celis (Dirección de Gobierno); Jesús Valencia (DIF) y Beatriz Castelán (contralora general), entre otros, son quienes compartieron diversos proyectos con Ebrard y hoy integran su administración.

En otra parte del gabinete sí tienen representación algunas de las distintas corrientes perredistas. Martí Batres (IS) está al frente de la muy importante Secretaría de Desarrollo Social desde donde podría hacer uso clientelar de los programas sociales y uso político de su capacidad de movilización. También para IS fue la Secretaría de Turismo (Alejandra Barrales); para IDN, las secretarías de Desarrollo

<sup>29</sup>El Partido de Centro Democrático (PCD), definido en sus documentos básicos como un partido de centro, existió de 1999 a 2000. Fue fundado por Manuel Camacho Solís, único dirigente y candidato presidencial, y sólo participó en los comicios federales de 2000, en los que perdió su registro nacional, conservándolo como partido local en Tlaxcala donde, en alianza con el PAN, logró en 2004 el triunfo del actual gobernador Héctor Ortiz.



Económico (Laura Velázquez), y Desarrollo Rural (María Rosa Márquez Cabrera); para Unyr, la Secretaría de Transporte y Vialidad (Armando Quintero); para Movimiento por la Democracia (desprendimiento de la Unyr) la Procuraduría Social (Clara Brugada); para Foro Nuevo Sol, la Secretaría de Protección Civil (Miguel Elías Moreno Brizuela). Nueva Izquierda, en cambio, no obtuvo nada.

El gabinete, entonces, forma un equipo sólido que pareciera ser suficiente para apuntalar su proyecto de ciudad y donde destaca la fuerza del grupo Ebrard-Camacho, por encima de las diferentes expresiones del perredismo. Sin embargo, la realización de un proyecto político de más largo alcance pasa, necesariamente, por el PRD.

Ebrard es el perredista con mayor presencia política nacional y mayor influencia real por su posición privilegiada como jefe de gobierno, que lo convierte en candidato natural a la presidencia en 2012, como antes lo fueron Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador. Además, el capital político que AMLO heredó a Ebrard Casaubon le brinda condiciones inmejorables para iniciar su gestión con el pie derecho.<sup>30</sup> Sin embargo, antes debe convertirse en el jefe político del PRD, en líder indiscutible del partido. Y para lograrlo, deberá actuar en la lógica del sol azteca, que es precisamente la lógica de sus fracciones, y desde ahí fortalecerse. Por ello no parece factible gobernar al margen de las "tribus"; mucho menos con la abierta oposición de Nueva Izquierda, la corriente más importante en el partido.

Es preciso recordar que Ebrard llegó al gobierno de la ciudad impulsado por el influjo de López Obrador, los logros de aquel gobierno y el apoyo de los grupos sociales beneficiados por las políticas públicas. Desde su postulación como candidato al GDF, "Los Chuchos" se mantuvieron alejados de él; no lo aceptaron como un perredista, por el contrario, lo consideraron un arribista, y hasta un adversario político, frente a quien no aceptarían subordinación alguna.

<sup>30</sup>La expectativa y confianza en Ebrard es alta: 55 por ciento de los encuestados considera que "el gobierno de Marcelo Ebrard será mejor o igual que el gobierno de López Obrador; 66 por ciento "cree que Ebrard tiene las condiciones necesarias para gobernar", frente al 28 por ciento que opina lo contrario. Parametría, "El gobierno de Ebrard despier-ta esperanzas en el Distrito Federal", *Eccélsior*, 5 de diciembre de 2006.

Pero su condición de perredista “nuevo” y su larga trayectoria y amplia experiencia en el gobierno de la capital deberían jugar a su favor y resultar suficientes para darle ante las distintas corrientes un margen de maniobra tal que le permita sumar, constituirse en un factor de cohesión entre los distintos grupos y asumir una condición de estadista para impulsar un gobierno de izquierda y, desde esa plataforma, proyectarse hacia el futuro.

## PALABRAS FINALES

Desde 1997, cuando Cuauhtémoc Cárdenas ganó la jefatura de gobierno, el dominio perredista en la ciudad capital ha sido una constante. Su fuerza electoral, que se comprueba elección tras elección, se traduce en el control político del Distrito Federal. Sin embargo, la posición privilegiada del PRD en la capital del país no ha sido suficiente para resolver los problemas internos y las disputas entre las principales corrientes.

Constituido por corrientes, el PRD no puede ser comprendido más que a partir de ellas. Es en las fracciones donde los militantes encuentran la vía de hacer carrera partidista; donde se construyen los liderazgos personales y grupales; es también ahí, en los acuerdos y pactos de las “tribus”, donde se regula la turbulenta vida del sol azteca y se hace funcionar la maquinaria partidista, ante la falta crónica de una institucionalización partidista, por lo menos en el sentido clásico. Las corrientes, pues, aun sin estar institucionalizadas, resultan funcionales para la preservación partidista.

Durante los años del lopezobradorismo, la CID, después transformada en Izquierda Democrática Nacional, que se mantuvo, por encima de videoescándalos, como la corriente más importante del PRD en la capital, resultó básica en la administración, en el manejo político del gobierno, en el desempeño legislativo en la ALDF, en el partido en la capital y, desde luego, en las coyunturas que debió enfrentar el PRD de cara a la contienda presidencial y a la renovación del gobierno local y de representantes populares en 2006.

Por su incuestionable capacidad de movilización y articulación de los más diversos y numerosos grupos sociales del Distrito Federal, IDN fue, durante un buen trecho, el *factotum* de la política local. Así, las redes del bejaranismo resultaron esenciales para la victoria de Marcelo Ebrard en la contienda interna y, también, en su triunfo en la jefatura de gobierno. Pero los comicios de 2006, además de traer la derrota de Andrés Manuel López Obrador y con ella, del lopezobradorismo, significaron una dramática recomposición interna de fuerzas, de la cual IDN salió significativamente mermada, en beneficio de otra corriente: Nueva Izquierda.

Derivada de tal situación, la conflictiva relación existente entre la IV Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el jefe de gobierno de la ciudad, es un ejemplo más de las interminables pugnas al interior del partido que evidencian la añeja falta de una institucionalización clásica en el PRD. Pero el de la Revolución Democrática a lo largo de sus 18 años de vida no la ha necesitado, pues ha sorteado múltiples dificultades y ha logrado sobrevivir con una cultura organizativa informal donde los acuerdos entre sus corrientes han suplido las estructuras formales y reglas del juego escritas. Los perredistas aprecian la conservación del partido, por encima de diferencias o intereses y eso es una buena noticia.

Entre Marcelo Ebrard y el PRD, Nueva Izquierda en particular, existen divergencias de fondo, que se evidencian, por un lado, en que el jefe de gobierno no ha podido imponer su liderazgo ni en el partido, ni en la bancada perredista, y por otro, en que el PRD no ha logrado evitar la crisis y el desorden interno para mostrarse como un instituto político que ha aprendido a vivir en el poder; por el contrario, devela ante a la opinión pública sus miserias, confiado en una amnesia colectiva que le permitirá repetir constantemente sus éxitos electorales.

El reto de Ebrard no es menor: lidiar con las distintas "tribus" perredistas para conciliar sus intereses políticos y económicos no parece una tarea sencilla, y menos con la abierta oposición de una corriente que resulta ser la más importante. Marcelo Ebrard no puede ignorar la fuerza de NI, no debe arriesgarse a mantener viva esa oposición "de casa" que ha permeado las primeras acciones de

su gobierno. Parece ser, entonces, que la única ruta posible para el jefe de gobierno es avanzar en la negociación y el control del PRD, de "su" partido, del partido que está en el gobierno y del cual necesita para instrumentar su proyecto político.

El reto para el PRD también es enorme. La fidelidad del electorado capitalino no basta para conservar su control del Distrito Federal, requiere mantenerse como una opción electoral y de gobierno atractiva para la ciudadanía.

*[Ciudad de México, verano de 2007]*

## ANEXO I

### INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL 1997-2009

<i>Partido</i>	<i>I Legislatura 1997-2000</i>	<i>II Legislatura 2000-2003</i>	<i>III Legislatura 2003-2006</i>	<i>IV Legislatura 2006-2009</i>
Partido Acción Nacional	11	17	16	17
Partido Revolucionario Institucional	11	16	7	4
Partido de la Revolución Democrática	38	19	37	34
Partido Verde Ecologis- ta de México	4	8	5	3
Partido Cardenista	1	—	—	—
Partido del Trabajo	1	1	—	1
Partido de Centro De- mocrático	—	1	—	—
Convergencia	—	1	—	1
Democracia Social	—	3	—	—
Independiente (pos- tulada por México Pos- sible)	—	—	1	—
Partido Alianza Social	—	—	—	4
Partido Alternativa So- cialdemócrata y Cam- pesina	—	—	—	2
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>66</b>	<b>66</b>	<b>66</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del IEDF.

## BIBLIOGRAFIA

- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reforma*, México, Cal y Arena.
- BÉJAR, Luisa (2003), "Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México", en Luisa Béjar y Rosa María Mirón

- Lince (coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, Senado de la República, LVIII Legislatura.
- BORJAS BENAVENTE, Adriana (2003), *Partido de la Revolución Democrática: estructura, organización interna y desempeño público. 1989-2003*, México, Gernika.
- CASAR, María Amparo e Ignacio Marván (2000), *Gobernar sin mayoría (México 1867-1997)*, México, CIDE, Taurus.
- Estatutos del Partido de la Revolución Democrática*, [www.prd.org.mx/docs/PRD\\_ESTATUTOS.pdf](http://www.prd.org.mx/docs/PRD_ESTATUTOS.pdf).
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, [www.asambleadf.gob.mx](http://www.asambleadf.gob.mx)
- LINZ, J. Juan (1997), "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, (comps.). *Las crisis del presidencialismo.1 Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza Editorial.
- LUJAMBIO, Alonso (1996), *Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México, UAM, IFE, Congreso Nacional de Ciencia Política.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, Víctor Hugo (2005), *Fisiones y fusiones, divorcios y reconciliaciones: la dirigencia del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 1989-2004*, México, Plaza y Valdés, Flacso, UNAM, Centro de Estudios Políticos y Sociales de Monterrey, A.C.
- MARTÍNEZ, Víctor Hugo (2005), "El PRD y sus corrientes internas", en Francisco Reveles V. (coord.), *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?*, México, Gernika, UNAM.
- MIRÓN LINCE, Rosa María (2003), "El Poder Legislativo en el Distrito Federal: La II Asamblea Legislativa", en Luisa Béjar y Rosa María Mirón Lince (coords.) *El Congreso mexicano después de la alternancia*, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, México, Senado de la República, LVIII Legislatura.
- (2007a), "El Distrito Federal antes y después del 2 de julio", *Revista Estudios Políticos*, octava época, núm. 9, México, FCPys, UNAM.
- (2007b), "El PRI y el sistema de partidos en México", en Jacqueline Peschard (coord.), *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, México, UNAM, SITEA.

- MOLINAR HORCASITAS, Juan (1995), *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena.
- PRUD'HOMME, Jean-François (2007), "La recomposición del sistema de partidos después del 2 de julio de 2006", en Jacqueline Peschard (coord.), *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, México, UNAM, SITESA.
- Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, [www.asambleadf.gob.mx](http://www.asambleadf.gob.mx)
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, [www.asambleadf.gob.mx](http://www.asambleadf.gob.mx)
- REVELES VÁZQUEZ, Francisco (2004), "Fundación e institucionalización del PRD: liderazgos, fracciones y confrontaciones", en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización*, México, Gernika, UNAM.
- SARTORI, Giovanni (2005), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial.
- VIVERO, Igor (2003), "Partido de la Revolución Democrática", en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (coords.), *Partidos políticos de América Latina, Centroamérica, México y República Dominicana*, México, Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- WELDON, Jeffrey A. (2004), "Changing Patterns of Executive-Legislative Relative Relations in México", en Kevin J. Middlebrook (ed.), *Dilemmas of political Change in México*, San Diego, Institute of Latin American Studies University of London, University of California.

## Sobre los autores

Los autores son miembros de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios (AMEP).

*Arrieta Ceniceros, Lorenzo.* Doctor en ciencia política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Correo electrónico: lorear@servidor.unam.mx

*Béjar Algazi, Luisa.* Doctora en ciencia política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: lbejar@prodigy.net.mx

*Cárdenas, Mónica Miguel.* Maestra en estudios sociales y políticos latinoamericanos; candidata a doctora en el posgrado en estudios sociales, Línea de Procesos Políticos, UAM-Iztapalapa. Correo electrónico: monim77@yahoo.com

*De la Vega Morales, Josué Noé.* Maestro en Ciencia Política y Administración Pública. Profesor investigador de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Colima. jndelav@hotmail.com

*Espinoza Toledo, Ricardo.* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Sorbona-Paris I. Profesor-investigador de la UAM-Iztapalapa; miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: etr@xanum.uam.mx

*Gimate-Welsh Hernández, Adrián.* Profesor investigador del Departamento de Filosofía. Miembro del núcleo básico del posgra-



do en Ciencias Políticas del Departamento de Sociología. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: agw@xanum.uam.mx

*González Castillo, Edgar R.* Maestro en estudios políticos y sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: romeodebemorirdos@hotmail.com

*Gutiérrez Márquez, Enrique.* Maestro en estudios políticos y sociales; candidato a doctor en Ciencia Política por la UNAM. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Actualmente secretario académico de la División Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia de la FCPYS, UNAM. enrique\_gume@hotmail.com

*Heller, William B.* Assistant Professor of Political Science, Binghamton University Ph.D., Universidad de California, San Diego (UCSD). Correo electrónico: wheller@binghamton.edu

*Hernández Chacón, Gerardo.* Maestro en administración pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Profesor investigador de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Colima. Correo electrónico: gercha5610@hotmail.com

*Hernández Norzagaray, J. Ernesto.* Doctor en ciencias políticas y sociología. Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: norzagaray@mzt.megared.net.mx

*Jiménez Badillo Margarita.* Doctora en ciencia política y de la administración por la Universidad de Salamanca. Profesora-investigadora del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, Universidad Autónoma del Guerrero. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: marguetta@hotmail.com

*Jiménez-Ottalengo, Regina.* Doctora en ciencias de lo fiscal por el Instituto de Especialización para Ejecutivos. Estudios de doctorado en Humanidades en la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa. Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Correo electrónico: regina@servidor.unam.mx

*José Valenzuela, Georgette.* Doctora en historia por la Facultad de Filosofía y Letras, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Catedrática en la Facultad de Filosofía y Letras (UNAM). Correo electrónico: josval@servidor.unam.mx

*Loira, Valeria M.* Abogada egresada de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, República Argentina. Especialista en información Jurídica y Técnicas Legislativas por la Pontificia Universidad Católica Argentina. Secretaria de la Comisión de Asuntos Constitucionales del H. Senado de la Nación Argentina. Correo electrónico: vloira@senado.gov.ar

*López Lara, Álvaro Fernando.* Doctor en ciencias antropológicas por la UAM-Iztapalapa. Profesor e investigador de tiempo completo en el Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Ha sido consultor de la UNESCO, en el diseño de programas de planeación participativa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: llaf4385@correo.xoc.uam.mx

*López Montiel, Gustavo.* Doctor en ciencia política por la New School for Social Research, Nueva York. Director del programa de Ciencia Política en el ITESM Correo electrónico: anlopez@itesm.mx

*Llanos, Mariana.* D. Phil en políticas por la Universidad de Oxford. Investigadora del Instituto de Estudios Latinoamericanos (GIGA), Hamburgo, Alemania. Correo electrónico: llanos@giga-hamburg.de

*Mirón Lince, Rosa María.* Maestra en ciencia política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora Titular de Carrera Definitiva de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Correo electrónico: rosamariamiron@prodigy.net.mx

*Mora-Donatto, Cecilia.* Doctora en derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), UNAM. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: ceci@servidor.unam.mx

- Muñoz Armenta, Aldo.* Doctor en ciencias políticas por la Universidad de Salamanca, España. Profesor investigador del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana de la ciudad de México. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: aldo.munoz@uia.mx
- Nolte, Detlef.* Doctor en ciencia política por la Universidad Mannheim. Director del German Institute for Iberoamerican Studies (GIGA), en Hamburgo, Alemania. Correo electrónico: nolte@giga-hamburg.de
- Palma Delgado, Erika.* Licenciada en ciencia política. Alumna de la maestría en gobierno y asuntos públicos del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). regina11\_18@yahoo.com.mx
- Rennella, María Paula.* Abogada por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Derecho Administrativo por la Universidad Austral. Secretaria de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación Argentina (1996-2001) y jefe de Gabinete de Asesores del Senador Nacional Jorge R. Yoma (2001-2005). Profesora adjunta de derecho administrativo. Correo electrónico: mrennell@hotmail.com
- Rodríguez Carrillo, Juan M.* Licenciado en ciencias políticas por la Universidad Autónoma Metropolitana. Becario de Conacyt mediante el Sistema Nacional de Investigadores del Investigador Nacional nivel III: Dr. Adrián Gimete-Welsh. Correo electrónico: juanmrclcd@yahoo.com.mx
- Romero, Vidal.* Doctor en ciencia política por la Universidad de Stanford. Profesor-investigador de tiempo completo en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Candidato al Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: vromero@itam.mx.
- Solórzano, Carmen.* Doctora en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora-investigadora de tiempo completo adscrita al Centro de Estudios Políticos de la FCPYS, UNAM. Correo electrónico: carmensm@prodigy.net.mx

*Valverde Viesca, Karla.* Maestra en ciencia política y administración pública por la UNAM, candidata a doctor en ciencia política por la UNAM. Profesora de tiempo completo del Centro de Estudios Políticos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Correo electrónico: [viesca@servidor.unam.mx](mailto:viesca@servidor.unam.mx)

*Varela Guinot, Helena.* Doctora en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid. Coordinadora de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana. Correo electrónico: [helena.varela@uia.mx](mailto:helena.varela@uia.mx)

*Vivero Ávila, Arnulfo Igor.* Doctor en ciencia política por la Universidad de Salamanca. Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: [ivivero@yahoo.com](mailto:ivivero@yahoo.com)

*Weldon, Jeffrey A.* Maestro en ciencia política por la Universidad de California, San Diego. Director de la licenciatura en ciencia política del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); jefe interino del Departamento Académico de Ciencia Política del ITAM. Correo electrónico: [jweldon@itam.mx](mailto:jweldon@itam.mx)

# Índice

Introducción	
<i>Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldom</i> . . . . .	5

## PRIMERA PARTE

### LA REPRESENTACIÓN EN LOS PARLAMENTOS

Las comisiones permanentes y los grupos parlamentarios en América Latina	
<i>Luisa Béjar Algazi</i> . . . . .	25
La representación social de los ciudadanos sobre los legisladores y su quehacer	
<i>Regina Jiménez-Ottalengo y Carmen Solórzano</i> . . . . .	53
La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés	
<i>Lorenzo Arrieta Ceniceros y Edgar R. González Castillo</i> . . . . .	65
El SNTE y su influencia en el Poder Legislativo en el marco de la alternancia	
<i>Aldo Muñoz Armenta</i> . . . . .	85
¿Uno para todos y todos para uno? Una teoría sobre la relación del Presidente y su partido político	
<i>Vidal Romero</i> . . . . .	111
La incorporación de mecanismos de control y participación ciudadana en el reglamento del Senado argentino	
<i>Valeria M. Loira</i> . . . . .	131

SEGUNDA PARTE  
SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y  
RELACIÓN ENTRE PODERES

Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas	
<i>Mariana Llanos y Detlef Nolte</i> . . . . .	151
Un matrimonio mal avenido: el impacto de las malas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en la legitimidad democrática	
<i>Helena Varela Guinot</i> . . . . .	189
El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)	
<i>Ricardo Espinoza Toledo y Mónica Miguel Cárdenas</i> . . . . .	209
Perspectivas de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Argentina, a propósito de las disposiciones de carácter legislativo emitidas por el Presidente de la nación	
<i>María Paula Rennella</i> . . . . .	231
Construyendo equilibrios. El Poder Judicial frente al Congreso de México. El caso de la LIX Legislatura	
<i>Gustavo López Montiel</i> . . . . .	263
Pluralidad democrática y reforma del Congreso mexicano	
<i>Cecilia Mora-Donatto</i> . . . . .	279
Votos y preferencias en un gobierno dividido	
<i>Adrián Gimete-Welsh y Juan Manuel Rodríguez</i> . . . . .	299

TERCERA PARTE  
CONGRESO FEDERAL Y CONGRESOS LOCALES

Cómo entender a las legislaturas: el análisis institucional y la política de intercambio	
<i>William B. Heller</i> . . . . .	333
¿Cumple el Congreso con las leyes que produce? El caso de la Ley General de Desarrollo Social en México	
<i>Erika Andrea Palma Delgado y Karla Valverde Viesca</i> . . . . .	355

Análisis y crítica al proceso legislativo para la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación: análisis en el marco de la LVIII Legislatura Federal	
<i>Enrique Gutiérrez Márquez</i> . . . . .	381
Reelección en la Cámara de Diputados federal de 1916 a 1924	
<i>Georgette José Valenzuela</i> . . . . .	413
Componentes analíticos para el estudio de las élites parlamentarias en México	
<i>Margarita Jiménez Badillo, Arnulfo Igor Vivero Ávila y Juan Ernesto Hernández Norzagaray</i> . . . . .	423
El Congreso en Colima: un espacio en disputa (1997-2000)	
<i>Josué N. de la Vega M. y Gerardo Hernández Chacón</i> . . . . .	445
Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México	
<i>Álvaro Fernando López Lara</i> . . . . .	473
La IV Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el gobierno de la ciudad	
<i>Rosa María Mirón Lince</i> . . . . .	507
Sobre los autores . . . . .	531



## INSTITUCIONES COEDITORAS

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.	Secretaría de la Reforma Agraria	Universidad de Occidente
Cámara de Diputados	Gobierno del Estado de Chiapas	Siglo XXI Editores	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
<i>LIX Legislatura</i>	Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa	Simon Fraser University	Universidad Nacional Autónoma de México
<i>LX Legislatura</i>	Ibero-Amerikanisches Institut	Sociedad Mexicana de Medicina Conductual	<i>Centro de Estudios sobre la Universidad</i>
Centro de Estudios de México	Instituto Federal Electoral	Universidad Anáhuac del Sur	<i>Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades</i>
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.	Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A.C.	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	<i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i>
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	Instituto Tecnológico Autónomo de México	<i>Instituto de Investigaciones Sociológicas</i>	<i>Dirección General de Publicaciones y Formato Editorial</i>
Centro de Investigación y Docencia Económicas	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Autónoma de Aguascalientes	<i>Facultad de Contaduría y Administración</i>
Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua	<i>Campus Ciudad de México</i>	Universidad Autónoma de Baja California	<i>Facultad de Economía</i>
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales	<i>Campus Estado de México</i>	Universidad Autónoma del Estado de México	<i>Facultad de Estudios Superiores Acatlán</i>
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	<i>Campus Monterrey</i>	Universidad Autónoma de Querétaro	<i>Facultad de Estudios Superiores Araván</i>
<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i>	<i>Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública</i>	Universidad Autónoma de Yucatán	<i>Instituto de Geografía</i>
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	Integración para la Democracia Social, APN	Universidad Autónoma de Zacatecas	<i>Instituto de Investigaciones Económicas</i>
El Colegio de San Luis	Internacional Socialista	<i>Doctorado en Estudios del Desarrollo</i>	<i>Instituto de Investigaciones Sociales</i>
El Colegio de Sonora	Libertad de Información-México, A.C.	Universidad Autónoma Metropolitana	<i>Programa Universitario de Estudios de Género</i>
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México	Poder Legislativo del Estado de México, LVI Legislatura	<i>Unidad Azcapotzalco</i>	<i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i>
Fundación Colosio, A.C.	Secretaría de Gobernación	<i>Unidad Iztapalapa</i>	<i>Seminario de Educación Superior</i>
Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset	<i>Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración</i>	<i>Unidad Xochimilco</i>	Universidad Pedagógica Nacional
Fundación Konrad Adenauer, A.C.		<i>Programa Universitario Integración en las Américas</i>	Universidad Veracruzana
		Universidad de California Santa Cruz	Universitat Autònoma de Barcelona
		Universidad de Colima	
		Universidad de Guadalajara	



El Poder Legislativo traduce las demandas de la ciudadanía en leyes, en asignación de recursos a las áreas consideradas prioritarias, hace contrapeso efectivo al Poder Ejecutivo, es el espacio para negociar con las distintas fuerzas políticas y grupos de presión las transformaciones promovidas y, en general, es el depositario de la representación política plural que procesa las leyes y busca atender las expectativas de la sociedad; permite hacer converger los intereses particulares con los nacionales, incentiva la participación activa del legislador en aras del bien colectivo y es escenario de negociación, acuerdos y disidencias.

En este libro el lector encontrará un conjunto de reflexiones que abordan la importancia del Poder Legislativo desde distintas perspectiva teóricas y empíricas, investigaciones originales producidas por un grupo internacional de especialistas en la materia, de México, Sudamérica, Europa y Estados Unidos, reunidos en la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, A.C.

