

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO, TRANSFORMACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN 41

I. Institucionalización y cambio institucional del Poder Legislativo 42

II. El Poder Legislativo mexicano 44

1. Pluralismo político, fortalecimiento electoral 45

2. Organización y liderazgo de partido 49

3. Relaciones Ejecutivo-Legislativo. De la dependencia a la autonomía 58

4. El trabajo legislativo y las reglas internas de la Cámara de Diputados 62

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO, TRANSFORMACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN

Desde 1988, el sistema político mexicano empezó a experimentar transformaciones que apuntaban hacia la descentralización del poder. Los resultados electorales ese año mostraron que el sistema político, hasta entonces fundado en un partido casi único, había llegado a su límite en cuanto a su forma de articular la representación. Se abrió así un periodo en donde la competencia electoral sería un elemento primordial en la lucha por el poder.

Este proceso de cambio, a veces gradual, a veces súbito, se prolongó a los años 90. Durante este tiempo disminuyó la capacidad de iniciativa e intervención política del Estado y de la autoridad presidencial, y la histórica hegemonía del PRI quedó desmantelada. En contrapartida, se fortaleció la organización autónoma entre amplios grupos sociales. La pluralidad social propició la diversidad política y una vitalidad sin precedentes de la participación electoral y de la competencia por el voto.

El primer fruto de este cambio fue el aumento sostenido de experiencias de alternancia partidista en el gobierno municipal y estatal, de tal suerte que el PRI se encontró cada vez con más frecuencia en el papel de partido de oposición. Posteriormente, el incremento de la representatividad promovió cambios en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, por un lado, y entre los partidos y sus legisladores, por el otro.

Hasta 1988, el presidente y su partido contaban con una mayoría lo suficientemente grande (más del 70% de los escaños) para aprobar leyes constitucionales y secundarias sin ningún obstáculo. Posteriormente a esa fecha, la pérdida de terreno electoral en los años subsecuentes llegó al punto en el que, cuando se eligió a la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en 1997, el PRI se encontró con un escenario de gobierno dividido (48% de los escaños). En este contexto, el jefe del Ejecutivo

perdió la mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados —aunque no en el Senado, donde conservó el 60% de los escaños— y con ello la posibilidad de gobernar sin obstáculos.

Al respecto, el presente capítulo intentará averiguar si el cambio en la composición política produjo una transformación en el arreglo institucional que haya afectado el comportamiento de los legisladores, de manera individual o grupal, a fin de alentar o desalentar el conflicto.

I. INSTITUCIONALIZACIÓN Y CAMBIO INSTITUCIONAL DEL PODER LEGISLATIVO

De acuerdo con los estudios de gobernabilidad, existen diferentes procesos estructurales que agilizan o detienen una decisión, esto depende de las combinaciones elaboradas por los diferentes códigos reconocidos en el mundo. Un amplio número de países latinoamericanos ha adolecido de un modelo que haga funcionales sus sistemas democráticos y, por tanto, duraderos, de ahí la crítica de Linz (1994) a los sistemas presidenciales.

En la actualidad, se afirma que el sistema presidencial por sí mismo no es la causa única de los desajustes institucionales (Sartori, 1997). La Constitución, los sistemas electorales y el partido constituyen una serie de desventajas que limitan la capacidad de tomar decisiones. En este sentido, se dice que para que un sistema presidencial funcione, el presidente debe contar en el Congreso con una mayoría que sea disciplinada y que se incline por producir leyes generales para asegurar el equilibrio entre poderes (Shugart, 2000).

Reunir estas condiciones es la tarea de muchos países latinoamericanos que se enfrentan a poderes en constante lucha, sistemas de partidos fraccionados, partidos indisciplinados y legisladores que se deben a sus redes clientelares antes que a sus organizaciones políticas. Es decir, se trata de sistemas débilmente institucionalizados y muchas veces fusionados en una instancia o persona, controlados por elites gubernamentales y localismos individuales que se oponen al fortalecimiento de un sistema de partidos que se identifique con la sociedad, competitivos, estables y, por supuesto, organizados (Mainwaring, 1999).

Dadas las condiciones de la región ¿cómo acordar un marco institucional capaz de suscitar acatamiento? ¿Cómo reducir la incertidumbre de la transacción política? Si se quiere que el gobierno sobreviva, el acuer-

do institucional deberá ser una operación de autosalvamento (Elster y Slagstad, 1999:65), en la que el consenso es un requisito indispensable para la democratización. Hoy en día no es posible imponer autocráticamente la Constitución.

Bajo este argumento, las instituciones tienen un peso en tres sentidos: 1) como normas para la competencia de las instituciones, ya que permiten el intercambio entre fuerzas políticas, legisladores y votantes, generando de esta forma un “mercado político eficiente” en el que los últimos pueden evaluar correctamente las políticas emprendidas por los diferentes candidatos; 2) como códigos de penalización de las infracciones, las instituciones sustituyen la coerción efectiva por una amenaza predecible, y 3) las normas influyen sobre los resultados porque las formas de negociación colectiva tienen efectos en términos de eficacia y distribución.

Por su parte, la función que cumplen los cambios institucionales es acelerar el desarrollo económico y social de la región. Se trata de prever reformas institucionales para satisfacer las nuevas demandas de la sociedad, cuya naturaleza dependerá de la manera en que el sistema político procese las demandas por cambio. Las organizaciones políticas, por ejemplo los partidos, desempeñan una función importante como intermediarios entre tales agentes, las instituciones formales y las organizaciones de gobierno.

Las instituciones formales del gobierno afectan las posibilidades de que se pueda realizar un cambio institucional. Por ejemplo, las constituciones y otras normas formales pueden determinar la naturaleza de los controles y equilibrios que existen entre las distintas partes del gobierno, como en la estructura del sistema político en términos del número de partidos políticos y determinar los agentes políticos que controlan el destino del cambio institucional. Los incentivos de los agentes políticos se ven influidos por las normas que regulan la competencia electoral, y sus capacidades son determinadas conjuntamente por su éxito electoral y los poderes estipulados por la Constitución para los diversos cargos gubernamentales en juego en las elecciones (Cox y McCubbins 1996).

Pero, ¿qué puede producir la necesidad de cambio? Actualmente, la globalización de las economías y los procesos de democratización en diversas regiones del mundo están contribuyendo a aumentar la demanda de reformas institucionales, sobre todo en aquellos países cuyo atraso en su desarrollo institucional respecto a otros, los obliga a actualizarse para poder competir en similitud de condiciones.

En la actualidad, a raíz de los cambios producidos después de los diversos colapsos autoritarios en regímenes donde la militarización y la intolerancia prevalecían, las instituciones representativas parecen ser uno de los caminos para llegar a la meta democrática mediante el fortalecimiento y autonomía de las mismas. Las reformas políticas emprendidas por estas naciones identifican las legislaturas como una de las alternativas para impulsar su proyecto democrático. Las propuestas varían de país en país, pero el balance se da en tres sentidos principalmente: el problema de la representatividad, su funcionamiento interno, y su relación con el Ejecutivo.

II. EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

Una de las características del sistema político mexicano ha sido el dominio del presidente sobre los poderes Legislativo y Judicial. Para Weldon (2002:177), el predominio del primero sobre los otros dos se ha dado a partir de cuatro condiciones:

1. Un sistema presidencialista basado en la Constitución.
2. Un gobierno unificado, en el cual el partido gobernante controla la presidencia y ambas cámaras del Congreso.
3. La disciplina en el interior del partido gobernante.
4. Un presidente que es el líder del partido gobernante.

La primera condición se refiere a las facultades que posee el Poder Ejecutivo, y las tres últimas son condiciones que a juicio del autor son de carácter metaconstitucional o reglas no escritas, que han hecho del presidente mexicano un ciudadano con poderes extraordinarios y excepcionales.¹⁴ En otras palabras, la desigualdad en el equilibrio de poderes en México tiene como fundamento la “informalidad de la institución”. Para Weldon, tales poderes se explican por la relación que guardaban el presidente con su partido y los mecanismos institucionales en los que se fundamentaba. Es decir, la centralización del poder no sólo se sostenía por las

¹⁴ El presidente no sólo tiene la facultad de reformar la Constitución, sino que se había caracterizado por ser uno de los principales o el único iniciador de legislación ordinaria (artículo 71 constitucional), además de ser el único facultado para nombrar y remover a su sucesor inmediato, a los integrantes de su gabinete, a los candidatos a gobernador, a los jueces, y hasta la mayor parte de los legisladores (Weldon, 2002).

facultades otorgadas al presidente por la Constitución, sino también por la hegemonía del PRI en el Congreso, la alta disciplina partidista y, por supuesto, la delegación en el presidente del liderazgo del partido, todo lo cual hizo de la división de poderes una estipulación ficticia, contemplada en la Constitución de 1917.

No obstante, esta situación de predominio se ha ido desdibujando en la medida en que la fortaleza de la oposición en la arena electoral ha ido ganando terreno, hasta desplazar la naturaleza monopartidista del sistema.

1. *Pluralismo político, fortalecimiento electoral*

Una de las condiciones para que los Congresos sean entes institucionalizados radica en el fortalecimiento del sistema de partidos, en el que los más fuertes producen elecciones competitivas que los colocan en distintas posiciones de gobierno y de representación, a partir de las cuales impulsan nuevas reglas de juego que los fortalecen y condicionan para futuras contiendas políticas (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000).

Durante la última década se han llevado a cabo importantes reformas en materia político-electoral. Las modificaciones realizadas a la legislación electoral (1990, 1993, 1994 y 1996) han sido cuatro, mismas que se han instrumentado para hacer de los procesos electorales, así como de las instituciones encargadas de organizarlos, verdaderos creadores del cambio político. Las reformas no sólo han sido electorales, sino que también han servido para ampliar los criterios de selección de los partidos y para equilibrar las condiciones de competencia en la integración de los órganos legislativos.

La reforma electoral de 1996 fue el resultado del esfuerzo de negociación entre las distintas fuerzas políticas. Durante casi dos años se consensuaron varias modificaciones, entre las que sobresalen la total autonomía de los órganos electorales frente a los partidos políticos y sus representantes en el Congreso; también se extendió el control del Tribunal Electoral a todas las autoridades electorales, tanto federales como regionales; se incrementó el porcentaje del umbral electoral de 1.5% a 2%; se aumentó el monto del financiamiento público (en casi 600%), así como se dio una mayor equidad en la distribución. Al tiempo que se ajustaron las fórmulas de representación en el Congreso, se estableció un techo de sobrerrepresentación del 8%, mientras que en la Cámara de Senadores

se inyectó mayor pluralismo a la asamblea mediante la elección de 32 senadores por el principio de representación proporcional (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997).

Tales modificaciones dieron como resultado una estructura propicia tanto para la competencia electoral como para el fortalecimiento de los partidos en su conjunto. Con la reforma, la Cámara de Diputados se conformó por 300 diputados electos por mayoría relativa, mediante el sistema de distritos uninominales, y 200 de representación proporcional bajo el régimen de listas cerradas, divididas en cinco circunscripciones plurinominales (artículos 52 y 53 constitucionales), es decir, el método utilizado fue mixto.¹⁵ El reparto de las 200 diputaciones de representación proporcional dependió de dos aspectos: de haber participado en por lo menos 200 distritos uninominales y de alcanzar el 2% del total de la votación (artículo 54 constitucional).

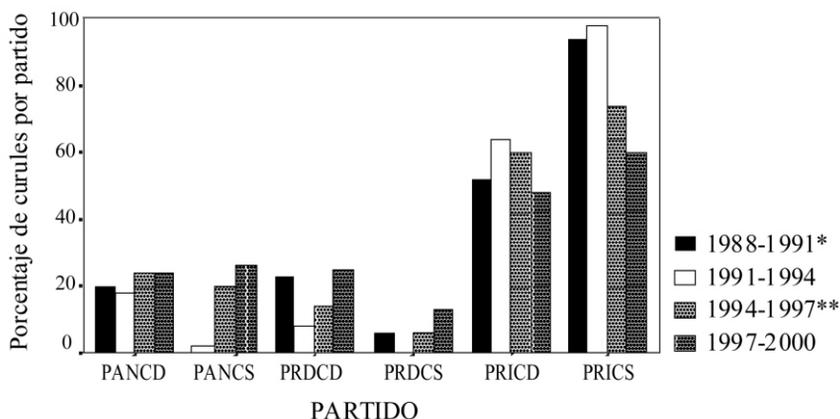
Por su parte, la elección de senadores estableció un sistema doble, parecido al de la Cámara de Diputados: 64 fueron electos por mayoría relativa, 32 por la fórmula de primera minoría, y otros tantos por la de representación proporcional; en total fueron 128. La fórmula de reparto premia al partido que gane la pluralidad de votos en el estado con dos de las tres senadurías en disputa, la tercera se asigna al que gane la primera minoría, es decir, al que obtenga el segundo lugar en votos. Cada partido presenta una lista cerrada de dos candidatos por estado, y en el partido que gane la primera minoría, el candidato que aparece en el primer lugar obtiene el cargo (Nacif, 2000).

Además, en ese mismo año se creó una circunscripción nacional con una magnitud distrital igual a 32, en la que se elige el resto de los 128 senadores. Para la asignación de este grupo de senadurías, el mismo voto emitido en los comicios para elegir a los tres senadores por estado se somete a un nuevo conteo, agregando los votos por partido en todo el país. Los partidos presentan listas cerradas de 32 candidatos, y el reparto se hace de acuerdo con el porcentaje de votos. Según la literatura que revisa el tema, la magnitud del distrito es un elemento que afecta la disciplina:

¹⁵ En América Latina, Venezuela y Bolivia, además de México, son países que combinan los sistemas de representación. Por su parte, Colombia y Uruguay alternan entre sistemas de elección primaria y elecciones generales. Chile, Brasil y Perú se caracterizan por utilizar listas abiertas, mientras que Argentina, Costa Rica, Paraguay y Ecuador utilizan listas cerradas (Shugart, 2000).

si aquélla es elevada, como en el caso de las cinco circunscripciones plurinominales en las que se divide al país, la posibilidad de emprender campañas personales se anula. En cambio, los distritos regionales producen representantes locales que difícilmente estarían dispuestos a debatir programas nacionales, pues se trata de un candidato condicionado por los compromisos de su electorado (Prats i Catalá, 2000). En el caso mexicano la inferencia no se cumple totalmente, ya que la cláusula de no-reelección, entre otras cosas, dificulta las campañas personales, lo que favorece al partido.

Gráfica 1



*Composición del Frente Democrático Nacional al integrarse la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados.

**De 1988 a 1994, el total de Senadores era de 64; de 1994 en adelante la CS se integra por 128 legisladores.

CD = Cámara de Diputados

CS = Cámara de Senadores

La introducción de los cambios mejoró el nivel de ganancia electoral de los partidos de oposición. Mientras que en la Cámara de Diputados la mejora fue notable a partir de 1994, en la de Senadores no fue sino con la reforma de 1996 como las condiciones de representación mejoraron para los partidos distintos al PRI. Por ejemplo, Acción Nacional, de 1991 a 1997, incrementó ocho y veinticuatro puntos porcentuales su rango de representación en la Cámara de Diputados y Senadores, respectivamente.

El PRD, durante ese mismo periodo, pasó de ocupar el 8.2% de los asientos al 25% en la Cámara de Diputados, y de cero a 12.5% en la de Senadores. En cambio, el PRI disminuyó sus posiciones en 17 puntos porcentuales en la Cámara Baja, y casi 38 puntos en la Cámara Alta. No obstante, la caída sistemática del Revolucionario Institucional ha sido paulatina, al grado que hasta 1997, pese a perder la mayoría en la Cámara de Diputados, conservó la de Senadores con 60% del total, al obtener 77 posiciones de las 128 destinadas a la representación federal.

Con estas fórmulas, las probabilidades de que los candidatos obtengan individualmente un escaño depende de su residencia en el área de elección, su pertenencia a un partido político y, sobre todo, del lugar que ocupen en la lista. Por eso, dadas las condiciones electorales, los electores en México votan por partidos y no por candidatos (artículo 41 constitucional). De hecho, para Carey (2001), por ejemplo, la residencia obligatoria favorece la representación individual, porque incrementa la responsabilidad y la rendición de cuentas del legislador hacia su electorado, sin embargo, en el caso mexicano, el efecto producido por la residencia obligatoria queda inmune por la cláusula de no-reelección inmediata, y porque el periodo de residencia requerido por ley es de apenas seis meses para candidatos electos bajo cualquiera de los dos sistemas (artículo 55 constitucional).

Además, con el postulado de no-reelección inmediata (artículo 59 constitucional), la constante rotación de cargos permite a la dirigencia una mayor intervención en el proceso de selección de candidatos, desplazando a los electores de la oportunidad de premiar o castigar a los legisladores por su actuación. En este sentido, la no-reelección inmediata tiene dos efectos en la disciplina. Por un lado, dificulta el contacto entre electores y elegidos al interrumpirse la continuidad del mandato, a menos que su trayectoria gire alrededor del área de elección (es decir que su arraigo dependa de la representación vía municipio o asambleas locales), y por otro, trunca las aspiraciones de aquellos legisladores de partidos poco competitivos a continuar con una carrera política, situación que les permite diferir de la postura del partido.

Otro elemento que genera condiciones favorables para la disciplina es el sistema de financiamiento otorgado por la ley electoral, el cual privilegia el financiamiento público sobre el privado, otorgando montos al partido en tres periodos: 25% durante el primer año posterior a la elección, 35% al segundo año y 40% al término del periodo legislativo para finan-

ciar los gastos del año electoral por venir. Es decir, los partidos por ley asumen la administración del financiamiento y su distribución entre sus candidatos. Esta situación favorece la cooperación del legislador porque no sólo es nominado por el partido, sino que sus gastos de campaña son asumidos por éste. La diferencia con otros países es amplia, ya que no sólo se privilegia la subvención pública sobre la privada, sino que las aportaciones se conceden a un solo actor: el partido político. En algunos países, como España, los pagos son mixtos, es decir, el financiamiento lo reciben los partidos, los grupos parlamentarios y los candidatos individuales. Esta fórmula, a la vez que descentraliza el poder del partido, diluye las posibilidades de control de los parlamentarios.

En términos generales, se puede decir que las prerrogativas otorgadas por ley a las formaciones políticas tienen como finalidad favorecer la competencia electoral, a fin de contrarrestar el monopartidismo, y al mismo tiempo limitar la participación individual a favor de la colectiva. Por ejemplo, para las autoridades electorales, aun con el incremento de la presencia de las distintas fuerzas electorales, si las reformas no se hubieran llevado a cabo, su participación en los beneficios electorales sería muy reducida. Las leyes anteriores a la reforma de 1996 tenían como elemento de distinción la inequidad en el reparto, pues favorecían la suma cero, y por tanto, el partido triunfador, en este caso el PRI, adquiriría la mayoría de los asientos y recursos destinados al ganador. De 1991 a 2000, el PRI pasó de recibir el 51.7% del financiamiento público al 30.3%; mientras que el Partido Acción Nacional (PAN), en ese mismo lapso, pasó del 19.2% al 30.2%, y el Partido de la Revolución Democrática del 4.1% al 34.1%. Es decir, mientras que el PRI disminuyó su presencia electoral y sus recursos en casi 20%, los partidos de la oposición con mayores posibilidades de competir incrementaron sus ingresos en 10% y 30% respectivamente (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000:47). Esto es importante porque la distribución de los beneficios a los partidos provocó cambios en sus organizaciones internas.

2. Organización y liderazgo de partido

La organización interna de los partidos políticos es un factor importante en la variabilidad de la disciplina parlamentaria, ya que, por un lado, se pueden observar los límites de las luchas internas del partido dirigidas a gobernar la vida del mismo, y por el otro, la organización es un

reflejo del equilibrio de poder en el control de los recursos disponibles para la competencia electoral. Para los fines de este estudio, se optará por analizar la segunda cuestión.

En México, los partidos políticos son los agentes privilegiados del proceso electoral y de la composición del Congreso, pues son ellos las únicas instancias con derecho a competir por los puestos de representación. Esta característica los eleva por encima de sus miembros al dotarlos de beneficios tales como financiamiento público y espacios en los medios electrónicos. Además de ocupar y distribuir cargos, los partidos son los actores principales en el debate público, en el control y equilibrio de poderes, lo que los convierte en protagonistas del cambio político, de ahí que los estudios sobre disciplina en México se concentren en los partidos como actores unitarios que se identifican con cohesión más que con disciplina. En este sentido, cada partido es singular en cuanto a los procesos de selección y distribución de candidaturas, recursos y sanciones, formulados en sus normas internas. Aunque este tipo de mecanismos no es el interés principal de este estudio, es ilustrativo tomar en cuenta algunos de ellos y relacionarlos con la disciplina. Para esto se revisarán los estatutos de los tres principales partidos: PRI, PAN y PRD, bajo las siguientes preguntas: ¿quiénes tienen derecho a ser nominados?, ¿cómo es el proceso de nominación? y ¿cuáles son las responsabilidades que adquieren los legisladores como integrantes de la fracción parlamentaria de sus partidos?

A. PRI

El predominio del Partido Revolucionario Institucional en el mercado electoral, la regla de no-reelección inmediata, y los poderes metaconstitucionales del presidente, constituyeron tres de los principales factores que afectaban el comportamiento estratégico de los legisladores priístas.

La existencia regular de un presidente priista tuvo un impacto sustancial en la organización del partido. La lucha electoral, la rotación de cargos así como las carreras políticas estaban prácticamente en manos de la dirigencia del PRI, cuyo liderazgo descansaba principalmente en la figura del presidente en turno, quien de manera informal designaba a los candidatos de los distintos puestos de elección, incluido su sucesor. Tales prerrogativas significaron la adopción de un principio disciplinario en dirección vertical y unívoca, ya que la carrera de los miembros de la orga-

nización era producto de las simpatías o desencuentros que mantuvieran los militantes con el presidente. Esta situación le permitió al titular del Ejecutivo disfrutar del apoyo de una mayoría parlamentaria lo suficientemente disciplinada para gobernar sin obstáculos.

Para 1997 y a pesar de que el PRI mantenía el control presidencial, la pluralidad política que arribaría al Congreso, en particular a la Cámara de Diputados, produjo cambios en las prácticas de nominación del partido. En 1994 el Partido Revolucionario Institucional inició un proceso de reforma para “fortalecer al partido”, en el cual el discurso del entonces presidente Ernesto Zedillo dejaba ver el comienzo de una nueva relación entre el presidente y su partido. En el mensaje, el jefe del ejecutivo redefinió dicha relación como “la sana distancia que permita al PRI fortalecer su autonomía, la representación con sus militantes y atender las demandas de democracia interna”.

Para llevar a cabo tales acciones, la propuesta consistió en fortalecer los órganos colegiados a fin de que el proceso de selección de candidatos “se haga en el seno del PRI y por los priistas”. En este sentido, el énfasis se puso en revalorar la carrera partidista al reconocer a los líderes de los diferentes movimientos que apoyaron las campañas políticas. Se admitió que la carrera dentro de la administración pública había tenido más movilidad que la partidaria, es por ello que, por primera vez, se establecieron fronteras y categorías entre los militantes con derecho a ser postulados.

De acuerdo con los estatutos aprobados en 1996, los integrantes del PRI se clasifican en cuatro tipos: miembros, militantes, cuadros y dirigentes. Los primeros son los afiliados del partido y se distinguen de los segundos porque los militantes tienen ciertas obligaciones con el partido, como el pago de cuotas. Los cuadros se integran por los líderes de los sectores, las organizaciones, los movimientos y corrientes internas al igual que los candidatos a elección popular, incluidos los suplentes, y, finalmente, los dirigentes son exclusivamente los integrantes de los órganos de dirección del partido (artículo 22 de los estatutos).

Tanto los cuadros como los dirigentes tienen derecho a ser postulados como candidatos a puestos de representación. Las candidaturas se reservan para aquellos individuos que acrediten una militancia de por lo menos cinco años, y una residencia no menor a tres años en la entidad federal correspondiente, con excepción de quienes desempeñan un cargo en el CEN, algún otro de elección popular o en la administración pública federal. Es decir, por un lado, las candidaturas se reservan a los cuadros di-

rigentes y burócratas partidistas con trayectoria política, pero, por el otro lado, se busca que en la mayoría de los casos, salvo las excepciones, los candidatos mantengan un arraigo con sus votantes.

Para Panebinaco (1994:71) el compromiso y el activismo de los miembros del partido tiende a ser más intenso cuanto más se sube en la escala jerárquica. Así por ejemplo, un dirigente de sección se comprometerá menos que un dirigente de federación, y un militante de base, menos que un dirigente de sección. De hecho, serán los órganos directivos del PRI los encargados de definir los criterios de campaña; no obstante, los recursos económicos son manejados por los candidatos y sólo se les solicita comprobar los movimientos de ingresos y egresos de las campañas.

Ambos requisitos refuerzan los servicios clientelares con el electorado, ya que el partido otorga los recursos al candidato, y éste, a su vez, los introduce a la entidad de competencia vía prebendas y otro tipo de compensaciones; por tanto, el candidato depende de las prerrogativas ofrecidas por el partido para continuar con la contienda representativa (Carey, 2001).

El proceso de selección estaba a cargo del Comité Ejecutivo Nacional, previa aprobación del Consejo Político Nacional, que a su vez expide una convocatoria en la que se establecen las bases de la competencia interna. En la convocatoria de 1997 para la elección de candidatos al Congreso se estableció que la elección interna de los 300 candidatos a diputados federales por el principio de mayoría relativa se llevaría a cabo mediante el proceso de Convención Distrital de Delegados. En tanto que para la elección de candidatos de representación popular, el CEN se adjudicó la tarea de registrar directamente las listas de candidatos (artículo XII de la convocatoria).

En el proceso, los aspirantes se registraron en una Comisión Nacional para el Desarrollo del Proceso Interno, creada por el CEN, que tuvo a su cargo el dictamen de las solicitudes. Una vez dictaminadas, se sometió a la votación de los delegados, quienes votaron las listas de precandidatos. En la convención participaron delegados del movimiento territorial, sectorial, cuadros y dirigentes. Los delegados votaron de manera secreta y fueron declarados candidatos quienes obtuvieron la mayoría de votos emitidos.

No obstante que el proceso favoreció el ingreso de candidatos con cierto capital político en el ámbito local y nacional, los órganos de dirección, que ahora recaen en el CEN, fueron los monitores de sus candidatos no sólo en la conducción de sus campañas y en la distribución de sus recursos, sino que también participaron en la dirección legislativa. Al

mismo tiempo que se creó un proceso de nominación, se inauguró una Coordinación de Acción Legislativa como instancia de planeación, programación y evaluación del trabajo del grupo parlamentario, cuya labor estuvo destinada a instrumentar las directrices del CEN para estimular y promover iniciativas y proyectos legislativos que orientaran el rumbo del gobierno (artículo 87, estatutos). Visto así, los órganos de dirección continúan siendo verticales, y la cohesión está en manos de la dirigencia nacional.

B. PAN

La estructura del gobierno interno del PAN se basa en la democracia delegada con múltiples niveles, en los que participan los miembros cuya afiliación es individual y restringida (Prud'homme, 1997; Campuzano, 2000). De 1988 a 1997, Acción Nacional sufrió cambios en su dinámica organizativa. En primer lugar, el ingreso de nuevos militantes modificó su composición interna. De 1994 a 1997, el número de afiliados pasó de 47,923 a 117,134, entre los que sobresalen los estados de Chihuahua, Jalisco, Guanajuato, Nuevo León y San Luis Potosí como las entidades federales con mayor número de militantes (Campuzano, 2000). El incremento de sus miembros provocó que en 1996 se aprobara un nuevo reglamento de afiliación en el que se pretendió flexibilizar las normas de adhesión.¹⁶

En segundo lugar, el incremento de recursos económicos, producto de la aceptación del financiamiento público, produjo la creación de una comisión encargada de las finanzas del partido, dependiente del Consejo Nacional y no del Comité Ejecutivo Nacional.¹⁷ A partir de la reforma electoral de 1996 el financiamiento público se otorgaba con base en los costos de campaña del año anterior y los resultados electorales. Internamente, el PAN distribuyó dichos fondos de la siguiente manera: 25% para la reserva de los gastos de campaña; 20% para programas del CEN; 55% al apoyo de los comités estatales donde la mitad de la asignación se

¹⁶ Se señaló que para ser miembro activo se requería ser adherente durante seis meses. La vía de registro es el comité municipal, el estatal, los centros de atención panista e incluso el Internet (artículo 9 de los estatutos). Otro requisito es conocer los objetivos, metas y filosofía del partido, por lo que los interesados están obligados a tomar un curso de iniciación.

¹⁷ El Consejo Nacional se compone de 30 a 120 miembros electos cada cinco años por la Asamblea Nacional (integrada por delegados numerarios de todos los estados de la república, integrantes del CEN y personajes relevantes).

distribuyó de acuerdo con la votación obtenida, y el otro cincuenta al número de población de cada entidad. La distribución de los recursos buscó articular el esquema de representación regional, asegurando con ello la participación de los militantes no sólo en la toma de decisiones, sino también en la distribución de recursos.

En tercer lugar, el nuevo esquema estuvo orientado a premiar los esfuerzos electorales de los comités estatales en las elecciones federales. Con base en la relevancia electoral que iban adquiriendo los comités directivos estatales, su influencia en la toma de decisiones se incrementó, sobre todo en la elección de candidatos.

Las convenciones estatales participaron en elecciones locales y en las de candidatos a gobernadores, senadores y diputados locales, mientras que las convenciones distritales eligen candidatos a diputados federales y locales de mayoría relativa. A los estados también correspondió presentar listas de candidatos a diputados de representación proporcional. En este terreno, la injerencia del CEN ha disminuido, ya que, a partir de 1992, el 15% de cada una de las cinco circunscripciones es propuesto por la dirigencia, y el resto le corresponde a los comités estatales (artículo 46 de los estatutos), además de que para ser electo se requiere del apoyo de 20 miembros que integren los órganos de la autoridad local o el 15% del padrón militante. Es decir, el arraigo del candidato es tan importante como el apoyo de los dirigentes estatales o nacionales.

Hasta aquí, el mecanismo de selección se orientó fundamentalmente a la participación de los diversos niveles del partido, lo que contribuyó a la descentralización de las decisiones e incrementó el consenso local en torno a los candidatos, y la celebración de primarias cerradas. No obstante, la conformación de las listas de los candidatos de representación proporcional fue uno de los aspectos más conflictivos de la selección, porque el orden de incorporación requirió de una lucha interna por los primeros lugares.

En la conformación de estas listas participan los comités directivos municipales que presentan la propuesta a los comités directivos estatales, pero son los consejos estatales los que determinen la fórmula y el orden en que será registrada dicha lista. El proceso se complica en el caso de que varios comités municipales pertenezcan a un mismo distrito electoral. En este caso se integra una comisión dictaminadora por circunscripción,¹⁸ cuya tarea

¹⁸ La comisión dictaminadora se crea para cada circunscripción y se integra hasta por 13 personas que incluyen a miembros del CEN, de los comités directivos estatales y

es elaborar la propuesta junto con el Comité Directivo Estatal, que tendrá derecho a proponer hasta un 25% del número total de propuestas municipales, mientras que el CEN tendrá derecho a proponer hasta un 15% por cada circunscripción. Con la reforma de 1999, la intervención del CEN se reduce a dos propuestas por cada circunscripción. La Comisión dictaminadora analiza las propuestas y realiza el dictamen que deberá ser presentado a la Convención Nacional, a efecto de ser ratificado.

A pesar de que las candidaturas pasan por una elección primaria cerrada (los candidatos se eligen sólo por los militantes del partido), dicha elección es coordinada por los consejos estatales y ratificada por el Consejo Nacional. Para Alcántara (2001), las primarias son un factor importante en la variabilidad de la disciplina, sobre todo si son abiertas, pues ello le otorga al legislador una cierta autonomía respecto a su partido. En el caso del PAN, este mecanismo le da cierto control al partido, aunque posiblemente el control y el liderazgo se encuentren distribuidos entre la dirigencia nacional y la estatal.

No obstante la “flexibilidad” de Acción Nacional para nominar candidatos, la tendencia de este partido es más bien a la disciplina, en parte por su sistema de nominación, pero sobre todo por su reglamento interno, que regula la relaciones entre el partido y los funcionarios electos. En el mismo se establecen las atribuciones del coordinador del grupo parlamentario, a quien se faculta para vetar acuerdos y decisiones contrarias a los principios del partido, designar a los subcoordinadores, distribuir las tareas, resolver en caso de urgencia las acciones del grupo, designar la integración de la comisión permanente y de las comisiones legislativas, al mismo tiempo que es el encargado de distribuir los recursos humanos, económicos y materiales del grupo, previa consulta con el CEN (artículo 14 del reglamento).

El grupo parlamentario cuenta con un comité de orden que tendrá a su cargo la prevención y atención de casos de indisciplina, y un comité de vigilancia que supervisa el manejo de los recursos, además de que el coordinador tiene la obligación de presentar ante el CEN un informe semestral con las labores del grupo.

En contrapartida, los miembros individuales tienen como obligación mantener un lazo permanente con su electorado, por lo que el coordinador

del D. F., y votan aproximadamente 60 a 70 precandidaturas, cuya decisión definitiva es tomada por la Convención Nacional (artículo 19 de los estatutos).

le asigna a cada legislador apoyos para la comunicación y difusión de sus actividades entre la comunidad y los comités de su entidad, además de rendir un informe anual ante su electorado (artículo 18 del reglamento).

La militancia, el arraigo, el peso de la élite estatal y nacional influyen en el perfil del candidato panista, quien favorece la cohesión por la naturaleza de los mecanismos de nominación, a la vez que cuenta con un pequeño margen de acción individual sujeto a los lazos regionales y locales.

C. PRD

El PRD surge en un contexto en el que prevalece la movilización social antisistema contra la acción institucional de cooperación limitada (Prud'homme, 1997). En 1989, el PRD se convirtió en un partido con registro legal, el reto que enfrentaba era superar el carisma de su líder nato, Cuauhtémoc Cárdenas, edificar su estructura organizativa y definirse ideológicamente.

Para Prud'homme, el periodo de consolidación del partido va de 1989 a 1944, y se divide en tres etapas. La primera resulta de la unión de los grupos que apoyaron al candidato presidencial. La integración del primer CEN se conformó con candidatos elegidos a partir de una lista propuesta por Cuauhtémoc Cárdenas, quien reprodujo la correlación de fuerzas entre las agrupaciones fundadoras. Así la primera bancada del PRD como partido constituido reflejó la base neocardenista del Frente Democrático Nacional (FDN). En este sentido, su líder asumió la cohesión del partido y definió su línea estratégica, que se caracterizó por ser abiertamente antisistema.

El segundo periodo se inauguró con la realización del primer foro nacional de estatutos, celebrado en 1990, en el que se reconoce a las corrientes que integran al partido, pero sin derecho a representación proporcional en las instancias dirigentes. El proceso de apertura hacia la sociedad civil permitió el fortalecimiento de grupos con arraigo en las organizaciones populares. La decisión de postular candidatos estuvo asociada con una concepción de modelo de partido abierto con capacidad de integrar a los representantes de la sociedad civil.

En el tercer periodo, las diferencias entre grupos empezaron a manifestarse como corrientes autoidentificadas, cuyas diferencias se basaban en la vida propia del partido. Así, en 1994 se pueden identificar cuatro corrientes: la trisecta, la democrática, la de cambio democrático y el círculo cercano a Cuauhtémoc Cárdenas. La institucionalización de las

corrientes fue posible gracias a que estos grupos contaron con la posibilidad de manejar 50% de las candidaturas externas, mientras que a la dirigencia del partido le correspondía la otra mitad (Campuzano, 2000).

En 1996 se modificó el reglamento del partido a fin de enfrentar las elecciones de 1997, así como los problemas internos de cohesión. En el documento se estableció que el Consejo Nacional¹⁹ es el encargado de lanzar la convocatoria a todos aquellos interesados en participar, así como de reservar los lugares para los candidatos externos o representantes de la sociedad civil, para luego abrir paso a los internos (artículo 22 de los estatutos). En un inicio, no se establecieron límites al número de candidatos externos, por lo que se dejaba al libre albedrío del Consejo la incorporación de éstos. Esta situación provocó que la lista de los candidatos externos se hiciera en función de los apoyos que lograra la candidatura del líder carismático. No obstante, en la actualidad el límite es del 20%, a menos que el Consejo considere la ampliación.

En la elección de candidatos por mayoría participan militantes y simpatizantes del partido. Es decir, la elección es abierta y competida. La elección de candidatos a legisladores por el principio de representación proporcional se realiza mediante votación secreta de los delegados de la Convención Nacional. La mitad de las listas de los candidatos postulados por este principio corresponde a los postulados con números nones, mismos que son elegidos en convención electoral convocada por el Consejo Nacional. La otra mitad corresponde a los candidatos con números pares, que son elegidos por los Consejos Estatales. Llama la atención que en los estatutos no se especifique la integración del orden de las listas, sobre todo por el peso de las corrientes y de las candidaturas externas. Da la impresión de que el orden depende de la correlación de fuerzas entre las diferentes corrientes.

La cohesión del partido no sólo ha dependido de la fuerza de su líder nato y de los intentos para controlar las nominaciones, también depende de los recursos que el partido controla. Por eso la dirección de campañas, así como la administración de los recursos, corresponde a los comités nacional y estatales, donde al CEN le corresponde el manejo del 60% del

¹⁹ El Consejo Nacional se integra por el presidente del partido, la secretaria general, los presidentes del partido en las entidades federales, los expresidentes del partido, 192 consejeros elegidos entre los comités estatales, 64 consejerías elegidas por la Convención Nacional y los consejos estatales, así como representantes de los diputados federales y senadores.

financiamiento público, y a los comités estatales el 40% restante, el cual se divide a su vez entre los comités municipales. Por su parte, la campaña mediática es única y es dirigida por el CEN.

Otra forma de control son las obligaciones a las que están sujetos los legisladores. Pese a que en los documentos no se especifican las labores del coordinador del grupo parlamentario, se establece que los legisladores deberán cumplir con el programa y la línea del partido aprobada por el consejo. Los coordinadores de los grupos mantendrán un enlace directo con el CEN y con la coordinación nacional de legisladores, al tiempo que son los encargados de distribuir los recursos correspondientes.

En la lista de candidatos para la elección de la LVII Legislatura, el PRD privilegió el prestigio político y el posible arrastre electoral de los candidatos. El voto universal al que fueron sometidas algunas de las candidaturas de mayoría relativa permitió el ascenso de los miembros con mayor fuerza política, pero no necesariamente con los que contaron con mayor consenso interno.

3. Relaciones Ejecutivo-Legislativo. De la dependencia a la autonomía

El declive del sistema de partido hegemónico ha generado cambios profundos en la política mexicana. El Congreso de la Unión, tradicionalmente subordinado al poder presidencial, no ha quedado al margen de estas transformaciones. En la Cámara de Diputados, principalmente, la entrada de partidos de oposición ha pasado de ser una fuerza política “simbólica”, a constituir la mayoría. Al mismo tiempo, el Senado se ha abierto a la representación de partidos de oposición a partir de 1994. ¿Cuáles son las consecuencias de estos cambios en la capacidad del Congreso para asumir un papel activo e independiente en la formulación de las políticas gubernamentales? Patterson y Copeland (1994) mencionan que la autonomía de los poderes legislativos apela a la independencia que las asambleas representativas tienen para organizarse a sí mismas sin la intervención o el dominio del aparato gubernamental, del partido político, de la burocracia, la Iglesia, la fuerza militar o la presión de los grupos de interés internos y externos.

Una de las características del sistema político mexicano era el dominio del Presidente sobre los poderes Legislativo y Judicial. El predominio del primero sobre los otros dos no necesariamente emanaba de las atribucio-

nes formales de autoridad establecidas en la Constitución,²⁰ éste más bien provenía de las reglas no escritas. De ahí que la desigualdad en el equilibrio de poderes en México tiene como fundamento la “informalidad de la institución”, a través del apoyo partidario del presidente dentro del poder legislativo.

Algunos factores que han contribuido al excesivo poder del presidente (poderes metaconstitucionales) son: a) el Ejecutivo se ha asegurado para sí mismo el apoyo de grandes contingentes de legisladores; b) ha hecho que el interés de los legisladores resida en actuar no como un poder de contrapeso del ejecutivo, sino como un aliado o agente permanente de este último; c) el Ejecutivo ha generado grandes mayorías para su partido interfiriendo en la competitividad del sistema, mediante la intromisión en la legislación partidaria y electoral; d) se ha asegurado la lealtad de los miembros del Poder Legislativo mediante el establecimiento de una estructura de incentivos que hacen que el interés de los legisladores resida en satisfacer los intereses del “jefe de partido”; e) el poder del Ejecutivo fue favorecido por la existencia de un partido altamente centralizado y disciplinado capaz de controlar la selección de candidatos; f) la coincidencia de la presidencia del país y de la presidencia del partido oficial en la misma persona, y g) las pocas posibilidades de hacer una carrera política fuera del PRI a causa del reducido grado de competitividad del sistema.²¹ Estas y algunas otras características constituyeron un conjunto de instituciones formales e informales que generaron incentivos para crear ese desequilibrio entre el poder del presidente y el Congreso.²²

Para Weldon, tales poderes pueden ser explicados por la relación que guardaban el presidente con su partido y los mecanismos institucionales en los que se sostenía. Es decir, la centralización del poder no sólo se sostenía por las facultades otorgadas a este por la Constitución, sino tam-

²⁰ De acuerdo con el índice propuesto por Shugart y Carey, el arreglo constitucional de México tiene un valor de cinco, igual al de Estados Unidos, lo que indica que; formalmente, el presidente mexicano es medianamente poderoso en comparación con otros casos del continente americano como Brasil en 1988 o Chile en 1969.

²¹ Para Nelson Polsby, este tipo de conducta caracteriza a las instituciones premodernas, en las que se usa el favoritismo, el nepotismo y la apreciación personal como proceso y regla de juego.

²² De las reglas formales que otorgan poderes y facultades al Poder Ejecutivo en México, podemos mencionar las siguientes: presentar iniciativas de ley ante el Congreso, y vetar iniciativas aprobadas por el Congreso (no obstante, el veto presidencial puede ser superado por una mayoría formada por dos terceras partes de los miembros en el Congreso).

bién por la hegemonía del PRI en el Congreso, la alta disciplina partidista y, por supuesto, la delegación del liderazgo del partido en el presidente, todo lo que hizo de la división de poderes una estipulación ficticia contemplada en la Constitución de 1917.

De 1940 en adelante, el porcentaje de iniciativas aprobadas por el Legislativo y que provenían del Ejecutivo había sido de más del 90%. En contrapartida, el porcentaje en el número de vetos,²³ a partir del sexenio de Cárdenas, disminuyó notablemente, lo que demuestra el control que el Ejecutivo fue adquiriendo sobre el ámbito legislativo. Sobre todo porque después de 1970, los vetos cesaron (Rossell, 2000).

Cuadro 1
Poder del presidente en materia legislativa

<i>Legislatura</i>	<i>Aprobadas</i> %	<i>Rechazadas</i> %	<i>Sin resolución</i> %
1917-1919	37.6	2.4	60
1918-1920	33.3	1.4	65.3
1920-1922	17.7	1.3	81
1922-1924	45.7	3.1	51.2
1924-1926	50.6	5.2	44.2
1926-1928	61.3	8.8	29.9
1928-1930	81.2	2.5	16.4
1930-1932	70.8	6.5	22.6
1932-1934	82.3	10.1	7.6
1934-1937	95	1.6	3.5
1937-1940	96.8	0.8	2.4
1940-1943	97.4	0.4	2.2
1943-1946	97	2.4	0.6

Fuente: Weldon, 1999.

El cuadro muestra que tras la creación del Partido Nacional Revolucionario con Plutarco Elías Calles en 1929, el poder del presidente en materia legislativa fue incrementándose hasta lograr su punto máximo con Lázaro

²³ La Constitución establece que “el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de origen”, no obstante el empleo de esta facultad se restringe a cierto tipo de legislación, es decir, el Ejecutivo no puede vetar aquella legislación cuya resolución sea exclusiva de alguna de las dos cámaras, por ejemplo, el presupuesto de gastos, facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Cárdenas. De ahí en adelante, el porcentaje promedio de aprobación de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo era del 95% aproximadamente.

No obstante, esta situación de predominio se ha ido debilitado en la medida en que estas condiciones, sobre todo las metaconstitucionales, han ido perdiendo terreno ante la fortaleza de la oposición en la arena electoral. En este sentido, huelga decir que el Ejecutivo empieza a presentar signos de equilibrio frente a los otros dos poderes y, por lo tanto, las prerrogativas constitucionales otorgadas a cada uno de los poderes son relevantes en la medida en que las facultades fiscalizadoras y presupuestarias (artículos 72, 73, 74, 75 y 79 constitucionales), legislativas (artículo 73 constitucional), políticas (artículos 93, 110 y 111 constitucionales), administrativas (artículos 73, 76 y 80 constitucionales) y de relaciones internacionales (artículos 89 y 76 constitucionales) otorgadas al Legislativo son piezas clave para el equilibrio de poderes.

Todas estas facultades cobran relevancia cuando el Legislativo no sólo legisla, sino que cumple otras funciones de carácter fiscalizador en las que ejerce control sobre el presupuesto, la ley de ingresos, el endeudamiento, promueve juicios políticos,²⁴ crea comisiones de investigación, demanda la comparecencia de funcionarios públicos, analiza la celebración de convenios internacionales y nombra a algunos miembros de la administración pública,²⁵ entre las principales.

²⁴ La facultad de celebrar juicio político al jefe del gobierno así como a sus colaboradores por traición, o cualquier otro delito contra la seguridad del Estado es un control parlamentario que reclama responsabilidad penal a los miembros del Poder Ejecutivo. Es un instrumento poco usual en los regímenes modernos. En Estados Unidos, por ejemplo, sólo el presidente Andrew Johnson ha sido sometido a juicio político, sin embargo, la resolución no resultó condenatoria por sólo un voto. Asimismo, la Cámara de Representantes en ese país recomendó someter a juicio político a Richard Nixon por el caso Watergate, recomendación que no tuvo efecto pues éste renunció antes de que se aprobara el juicio político en su contra. En los países latinoamericanos, el uso del juicio de responsabilidad ha sido muy escaso, sin embargo podemos señalar dos casos: el del presidente de Brasil Fernando Collor de Melo, quien fue destituido de su cargo, y el caso de Carlos Andrés Pérez, presidente de Venezuela, quien fue procesado penalmente.

²⁵ Pese a que la Constitución le otorga al Ejecutivo amplias facultades para nombrar a los miembros de la administración pública, esta prerrogativa es compartida en algunos casos por el Congreso. Tales nombramientos se refieren al cuerpo diplomático, a algunos en la Armada, niveles superiores de la Secretaría de Hacienda, la Suprema Corte de Justicia, el gobernador del Banco de México, el procurador general de Justicia y algunos más destacados en los artículos 76 y 80 constitucionales.

4. *El trabajo legislativo y las reglas internas de la Cámara de Diputados*

Parte importante de la consolidación de la institucionalización de un parlamento reside no solo en los poderes que se le otorgan, también la estructura organizativa robustece a la instancia representativa.

En general, las asambleas se rigen por normas que estipulan el papel que cada uno de los miembros en el parlamento debe cumplir dentro del proceso y el procedimiento parlamentario. Al mismo tiempo, detallan la estructura organizativa de la institución que cuenta con fracciones parlamentarias, sistemas de información y apoyo técnico, así como organización del trabajo en comités.²⁶

En México, el Poder Legislativo es un sistema bicameral cuya toma de decisiones está en manos de los grupos parlamentarios, quienes están estrechamente ligados a los órganos dirigentes de sus partidos políticos (los Comités Ejecutivos Nacionales) y designan a sus líderes. Este tipo de organización había favorecido al PRI y al presidente, porque este último, al ser jefe de estado, de gobierno y de su partido, le otorgaba la facultad metaconstitucional de repartir las candidaturas electorales y las dirigencias legislativas. En este caso, la mayoría se conservaría, porque dentro del Congreso se estableció un sistema de gobierno basado en una comisión unipartidista conocida como la Gran Comisión, cuya autoridad emanaba directamente del presidente de ésta, designado a su vez por el presidente de la República.

Los poderes de la Gran Comisión eran extensos, abarcaban desde la preparación de la lista de integrantes de cada comisión legislativa, el nombramiento de los principales cargos administrativos y la asignación de los recursos, hasta la selección de los miembros de la mesa directiva.

²⁶ Cabe destacar que Nelson Polsby (1967-1968: 145), en su análisis de institucionalización de la Cámara de Representantes en Estados Unidos, de los siglos XVIII y XIX hasta la década de 1960 del siglo XX, introdujo tres elementos que caracterizaron la institucionalización de la Cámara: 1) establecimiento de límites a la inestabilidad producida por la no profesionalización de los líderes o representantes, es decir, establecer un sistema de reclutamiento de los mismos; 2) complejidad de la tarea parlamentaria, en la que la división del trabajo legislativo es necesario para asignar las funciones específicas y el funcionamiento adecuado del recinto; 3) finalmente, el autor menciona un cambio en los criterios manifiestos para la toma de decisiones, donde lo universal prevalece sobre lo particular, los méritos subsisten al favoritismo y al nepotismo, y las preferencias personales se sustituyen por códigos impersonales.

Una de las primeras tareas de los grupos parlamentarios de los partidos de oposición cuando éstos vieron incrementada su dotación de asientos, por lo menos en la Cámara de Diputados (no así en la de Senadores, donde el PRI mantuvo el 60% de los escaños), fue despojar al PRI del monopolio de la organización legislativa y transferir dichos poderes a una comisión multipartidista conocida como Régimen Interno y Concertación Política, órgano creado en la LV Legislatura (1991-1994), integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Cámara. De esta forma la oposición tuvo ventajas y prerrogativas antes otorgadas al PRI, por ejemplo, se abrió la agenda de asuntos legislativos y se llevaron a debate y votación en el pleno iniciativas que en el pasado el PRI había bloqueado, como las reformas a la Ley Orgánica del Congreso.

Ante el reclamo de los actores políticos por llevar a cabo una reforma integral, el Poder Legislativo se dio a la tarea de proponer la reforma a la norma que regula la estructura y el funcionamiento del Congreso.²⁷ La Ley Orgánica del Congreso es la norma que regula de manera general la organización y funcionamiento del Poder Legislativo; ésta fue reformada en 1994 como consecuencia de la reforma política puesta en marcha dos años atrás.²⁸ En ella se modifica el artículo 70 constitucional a fin de dotar al Poder Legislativo con una mayor “autonomía”, mediante el recurso de facultarlo para la emisión de su propio reglamento.²⁹

²⁷ El proceso de adecuación de la normatividad que rige al Congreso ha sido casi estático y lento. Muestra de ello es el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General, que tiene sus antecedentes en el texto expedido en 1897, mismo que se modificó en 1916 y llegó hasta nosotros con las disposiciones que el mismo ordenamiento establecía en 1934. De ahí en adelante, éste sufre ligeras modificaciones (once) en 1940, 1963, 1966, 1975 y 1981. Después de la expedición de la Ley Orgánica del Congreso en 1979 hasta 1989, 35 modificaciones fueron propuestas para reformar el Reglamento Interno y no es sino hasta 1994 cuando dicho ordenamiento sufre por primera vez ligeras modificaciones. Posteriormente en 1999, se da una segunda modificación (Valencia, 1998).

²⁸ A pesar de que la Ley fue un tanto innovadora para ese momento, su rigidez frente a los cambios producidos en recientes años la ha convertido en una Ley traspasada por las circunstancias de cambio político que desde 1986 ha venido sufriendo el país. Los intentos por actualizarla se han dado desde los partidos de la oposición, pues desde su expedición se han recibido 18 peticiones de reforma de las cuales sólo dos han sido atendidas: en 1992 y en 1994 cuando se publica la “nueva Ley”.

²⁹ A pesar de que en el artículo 71 Constitucional se faculta al presidente de la República, a los diputados, senadores y legislaturas de los estados (esto salvo ciertas limitaciones) a iniciar leyes. Existen excepciones respecto a la Ley Orgánica del Congreso, ya que no puede ser objeto de reglamentación por parte del presidente de la República. Sólo

Sin embargo, la facultad que había adquirido el Poder Legislativo en ese momento no fue utilizada sino algunos años después con la reforma de 1999. La urgencia se dio en primer lugar por las numerosas mutaciones constitucionales acumuladas en el curso de los años, y en segundo lugar, por la existencia de un nuevo equilibrio de fuerzas en la composición de las cámaras federales desde 1988.

Fruto de la composición plural de la Cámara Baja, en la LVII legislatura (1997-2000), se dictaminaron 13 iniciativas para reformar la Ley Orgánica del Congreso (véase la siguiente tabla), dicha reforma contempló modificaciones a las normas que regulan las actividades del Pleno y de los órganos y servicios de carácter técnico y administrativo.

PRINCIPALES DISPOSICIONES DE LA NUEVA LOCG
APROBADA EN 1999

<i>Órgano</i>	<i>Medidas</i>
Mesa de decanos	Se integra con un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, y se eligen de entre los diputados de mayor antigüedad en su trayectoria legislativa. Tiene como función el manejo administrativo del proceso de instalación.
Mesa directiva	Es electa por el pleno durante un año y con posibilidad de reelegirse, mediante lista propuesta por los grupos parlamentarios. Se compone de un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, electos y removidos por el voto calificado del Pleno. Sus tareas incluyen la interpretación de los ordenamientos, la formulación de la orden del día, y las formas o procedimientos para el manejo de cada asunto con base en las propuestas de los grupos parlamentarios. El presidente de la mesa conduce la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos.

los legisladores pueden saber qué principios legales garantizan la independencia del cuerpo colegiado, así como su libertad como miembros de él (Arteaga, Nava, 1994: 352-353).

<p>Grupos parlamentarios</p>	<p>Se constituyen con por lo menos cinco miembros y sólo uno por partido, bajo las normas acordadas entre sus miembros. Su coordinador es el encargado de expresar la voluntad del grupo, participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección de los Trabajos Legislativos. La ubicación y recursos asignados a cada uno de ellos depende de su peso en la representación. Los legisladores sin partido recibirán el apoyo de la Cámara según a los recursos disponibles.</p>
<p>Junta de Coordinación Política</p>	<p>Expresa la pluralidad política en cada Cámara. Se conforma con los coordinadores de todos los grupos parlamentarios, y sus decisiones se toman por mayoría absoluta mediante voto ponderado, según su número de integrantes. Propone al Pleno la integración de las comisiones y de sus respectivas mesas directivas. Presenta al Pleno el anteproyecto de presupuesto anual de cada Cámara. Asigna los recursos materiales y financieros a cada grupo parlamentario. Su presidente convoca y conduce las reuniones de la Junta, pone a consideración de la Conferencia para la Dirección del Trabajo Legislativo los criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, del calendario para su desahogo y los puntos de la orden del día de las sesiones del pleno.</p>
<p>Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (es exclusiva de la Cámara de Diputados)</p>	<p>Se integra por el presidente de la Mesa directiva y los miembros de la Junta de Coordinación Política, con la conducción del primero y el apoyo técnico del Secretario General. Se reúne por lo menos cada dos semanas a convocatoria de su presidente o de por lo menos tres coordinadores, y sus decisiones se toman por consenso o mayoría absoluta con voto ponderado. Sus facultades incluyen el establecimiento del programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración de la orden del día y designación de las formas para los debates, discusiones y deliberaciones. Propone al pleno el nombramiento del secretario general.</p>

<p>Comisiones de Dictamen y comités</p>	<p>Las ordinarias se integran por toda la legislatura con un máximo de 30 miembros y cada legislador sólo puede pertenecer a dos como máximo. Su composición debe reflejar la proporcionalidad del pleno y recoger los antecedentes y experiencia de sus miembros. Los diputados que se separen de sus grupos podrán ser retirados de las comisiones en que participen, a solicitud del coordinador de la fracción. Se reglamentan sus actividades sobre la regularidad de sus sesiones, forma de tomar decisiones, retiro de sus miembros, formación de subcomisiones, etc. Se retira la restricción de limitar la solicitud de información sobre iniciativas discutidas al presidente de la comisión, y se apunta la obligación del titular de la dependencia de proporcionarla en un plazo razonable, a fin de evitar la formulación de quejas al Ejecutivo. Darán opinión fundada en el ramo de su competencia a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con el objeto de hacer aportes sobre aspectos presupuestales relacionados con el cumplimiento de los programas correspondientes, y su revisión en la cuenta pública. Se ordena su trabajo con la obligación de elaborar un programa anual, rendir un informe semestral a la Conferencia, organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que le son turnados para entregarlos a la legislatura siguiente. Los comités sólo tendrán un carácter auxiliar.</p>
<p>Secretaría General</p>	<p>Coordina y supervisa los servicios de las cámaras con el apoyo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros. Su titular es nombrado por el pleno por el voto de dos terceras partes de los diputados presentes, y de la mayoría absoluta de los senadores presentes, en su caso, pudiendo ser reelecto. Debe atender la sesión consecutiva en ambas cámaras, asistir al presidente de la mesa directiva y apoyar el trabajo del Pleno y de otros órganos de dirección.</p>

Fuente: Bejar, 2002:2549-2552.

En general, y como producto de la pluralidad política en la Cámara de Diputados, podemos decir que los cambios más sobresalientes de la nueva LOCG son la creación de la Junta de Coordinación Política, que es un órgano colegiado integrado por los coordinadores de cada grupo parlamentario, cuyas decisiones se toman mediante el sistema de voto ponderado, en la que cada coordinador representa tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario. El coordinador de la Junta es el que cuenta con mayoría en la Cámara durante toda la legislatura, si ningún grupo tiene la mayoría, la responsabilidad de presidir la Junta se encomienda a cada uno de los coordinadores por orden decreciente al número de curules que detenten con una duración de un año.

Las facultades que tiene la Junta son las de impulsar los acuerdos entre los distintos grupos parlamentarios, promover la integración de las comisiones, presentar al Pleno para su aprobación el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara, asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios (artículos 31 al 36 y 80 al 84 de la LOCG).

Otra instancia de organización interna de reciente creación es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, integrada por los miembros de la Junta de Coordinación Política y el presidente de la Mesa Directiva. Las atribuciones de este órgano son: el establecimiento del programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo y la integración básica de la orden del día de cada sesión, proponer al Pleno el proyecto de Estatuto de la Secretaría General, las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, impulsar el servicio civil de carrera, el trabajo en comisiones y someter al pleno los nombramientos de secretario general y contralor de la Cámara. Todas estas decisiones se toman por voto ponderado, mecanismo mediante el cual se mantiene el peso de la mayoría, aun cuando los legisladores en lo individual estén en desacuerdo con las medidas.

El peso que la ley otorga a los líderes de los grupos parlamentarios es tal que el grado de centralidad de la toma de decisiones define las obligaciones de los representantes para con su partido con de la mediación del coordinador parlamentario. En este sentido, todos aquellos legisladores sin partido o que conforman al grupo independiente son excluidos de los recursos asignados a cada grupo, ya que se les otorga cierto apoyo, siempre y cuando la Cámara cuente con recursos disponibles; además de que si bien

los diputados no son expulsados de su curul cuando deciden separarse de su grupo parlamentario, éstos pueden ser retirados de las comisiones en las que participan a petición del coordinador de la fracción, es decir, la sanción se basa en el retiro de incentivos para el legislador rebelde.

Como se observa, la pluralidad de ambas cámaras, y sobre todo de la Cámara Baja, planteó una serie de interrogantes en torno a la gobernabilidad, organización y funcionamiento del Congreso. En un principio, lo importante para la oposición fue ganar espacios en el espectro electoral; después, fue posible excluir el sistema mayoritario como sistema de votación interno por el de la concertación y coaliciones entre fracciones parlamentarias. Finalmente, y ese es un debate actual, se instrumentan mecanismos para el mejor funcionamiento del recinto al tiempo que se privilegia la disciplina antes que la autonomía del legislador. La ley fortalece el liderazgo de los grupos legislativos al otorgarles amplias responsabilidades a fin de organizar, operar, distribuir y agilizar el trabajo legislativo.

A. Las comisiones legislativas

Por excelencia, el tipo de organización de las legislaturas son las comisiones, éstas son paneles de legisladores a quienes se les delega la autoridad para llevar a cabo el trabajo preparatorio que se necesita antes de que el pleno de la legislatura decida si una iniciativa se aprueba o no. El trabajo de las comisiones es muy importante, porque el resto de la legislatura depende de ellas para conocer a fondo el contenido y las implicaciones de las iniciativas, además de que son el medio principal por el que las legislaturas pueden promover la especialización y la acumulación de experiencia entre sus integrantes (Nacif, 2000:23).

En México, el Senado y la Cámara de Diputados operan mediante todo un sistema de comisiones que se dividen de acuerdo con la esfera de autoridad: de dictamen legislativo, de investigación y vigilancia, y administrativas. Las dos primeras son importantes porque en ellas recae, por un lado, el trabajo legislativo, por ser el lugar donde se decide el destino de una iniciativa, y por otro, las comisiones de investigación son organismos integrados por los legisladores para investigar el funcionamiento de la administración pública en general, y son instrumentos de información que valoran los programas y planes de gobierno.

Una facultad política a la que el Congreso recurre constantemente es la de citar a comparecer a funcionarios públicos cuando se discute una ley o se estudia un asunto que tiene que ver con sus ramos respectivos, al mismo tiempo que el órgano legislativo está facultado para crear comisiones investigadoras del funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal (artículo 93 constitucional).

Las comparecencias, interpelaciones y mociones de censura, son instrumentos que prevén los reglamentos constitucionales a fin de informar, verificar, debatir y orientar las posiciones con respecto al examen de programas, planes e informaciones remitidas por el gobierno. Se trata de la prerrogativa que tienen los legisladores para citar a los jefes de los departamentos administrativos a fin de informar cuando se discute una ley o se estudia un negocio concerniente a sus ramas de actividad. Las resoluciones emitidas sobre la acción administrativa pueden ir desde la modificación de la medida en cuestión o el rechazo de la misma, hasta la destitución de funcionarios, como en el caso de la celebración de audiencias en el Congreso norteamericano.³⁰

³⁰ Se ha demostrado también que en periodos de transición, cuando ésta se inicia, y por tanto se requiere de mayor estabilidad, las iniciativas de control son menores en los primeros años y aumentan significativamente en los años de consolidación. Esto porque los grupos de oposición, una vez reforzados, intentan divulgar su labor parlamentaria y presentarse ante el público como posible alternativa de gobierno. Así, al incrementarse el trabajo de la oposición, disminuye la articulación de intereses, porque es en la primera fase cuando la cohesión de las fuerzas políticas es mayor y el partido triunfador es quien realmente protagoniza el monopolio de la actividad parlamentaria. Pero una vez consolidado el poder, la oposición adquiere fortaleza y es en ese momento cuando la conexión del Ejecutivo con su grupo parlamentario disminuye en favor de los grupos organizados de interés y de la oposición (Sánchez de Dios, 1995: 46-479). La transición española demostró que una vez que se instaló el parlamento, los instrumentos de control se agudizaron en la medida en que la democracia tendía a consolidarse. En la primera legislatura, (1979-1982), las preguntas escritas fueron las más utilizadas como instrumentos de control, le siguieron las preguntas orales y, en mucho menor medida, las solicitudes de informes. En la segunda legislatura (1982-1986), los tres primeros instrumentos permanecieron, aunque aumentaron en número, adicionalmente se sumaron a los tres primeros las comparecencias en comisión como las más solicitadas, las comparecencias en pleno y la solicitud de creación de comisiones de investigación. Para los años correspondientes a la tercera legislatura (1986-1989), todos los instrumentos de control crecen, pero son las solicitudes de creación de comisiones de investigación las que incrementan en poco más del 100% respecto a la legislatura anterior, sumando 2, 247 peticiones. Lo mismo ocurrió en la cuarta legislatura (1989-1993) (Alda Fernández, 1993:252-256).

En México, las comisiones de investigación poseen atribuciones muy restringidas pues en realidad sólo son comisiones de información cuyos resultados son presentados ante el Ejecutivo, sin derecho a solicitar la aplicación de sanciones ante posibles anomalías en la administración. Sin embargo, existen reglamentaciones, como en el Parlamento español, que establecen que toda conclusión de las comisiones de investigación será debatida en pleno, a fin de formar un juicio valorativo respecto a la instrumentación gubernamental. O las comisiones investigadoras del Congreso norteamericano, que en el caso de las destituciones de los funcionarios públicos, éstos han llegado a renunciar antes de que aquéllas pudieran llegar a emitir un juicio ante el pleno.

Las únicas comisiones que tienen autoridad para participar en el proceso legislativo son las de dictamen, éstas tienen autoridad para recolectar la información necesaria mediante comparecencias de los funcionarios de la administración e investigaciones realizadas por ellas mismas. Asimismo, tienen la facultad de modificar las iniciativas, y lo que se discute y vota en el pleno es el dictamen presentado por la comisión, no la iniciativa que originalmente se introdujo, éstas son permanentes y se dividen y denominan según las funciones del gobierno federal.

La pluralidad y la eficacia parlamentaria son dos metas formuladas para la composición de las comisiones y comités. Ambos propósitos se confirman con la limitación del número de integrantes por cada comisión. Además de la preocupación de sus integrantes por afianzar la labor supervisora de dichos comités.

Llama la atención que en la nueva legislación los grupos parlamentarios no sólo proponen a quienes conformarán cada comisión, sino que los diputados que rompan la asociación con sus respectivos partidos pueden ser retirados de la(s) comisión(es) a solicitud de su coordinador (artículos 43 y 105). Restricción similar se produce con la limitación de la facultad de solicitar información sobre las iniciativas discutidas exclusivamente al presidente de la comisión.

También la LOCG muestra en su capítulo sexto el perfil de las comisiones legislativas. Este capítulo se constituye por tres secciones y siete artículos en los que se indican las atribuciones y funciones que les competen a estas instancias de dictamen. El artículo 39 indica que las comisiones son “órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales”.

Un órgano que tuvo mucho peso en la integración, funcionamiento y organización de las comisiones, es la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cuyo cometido es reunir a los coordinadores de cada una de las fracciones parlamentarias y actúa como órgano de gobierno para optimizar las funciones legislativas, políticas y administrativas de la Cámara de Diputados. Pero su tarea más importante es la de suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se le presentan al Pleno. Así, se corresponsabiliza a las fracciones parlamentarias en el manejo de los asuntos relacionados con el gobierno interno de la Cámara, bajo este clima, los coordinadores de los grupos parlamentarios en la CRICP integraron, aprobaron las comisiones legislativas y asignaron las presidencias y secretarías de las comisiones más importantes entre los integrantes de la coalición.

La CRICP fue controlada en los inicios de la legislatura por los partidos de oposición (PRD, PAN, PVEM y PT) y a través de este grupo se redefinieron no sólo su composición y funcionamiento, sino que también se incidió en los ordenamientos al convertir en norma jurídica los logros alcanzados por éste. Los avances más importantes que promovió este grupo a través de la comisión fueron los de un mayor reconocimiento al pluralismo político presente en el Pleno de la Cámara y en una legislación que buscaba que las tareas y compromisos legislativos recayeran en condiciones de igualdad para cada uno de los grupos parlamentarios. Todo ello fue posible gracias a la composición plural de la Cámara, en donde la oposición en conjunto fue más fuerte numéricamente que el partido oficial, situación que se reflejó en el trabajo cualitativo de la misma.

El artículo 65 del mismo ordenamiento resalta el funcionamiento de las comisiones permanentes. Dicho precepto señala que estas instancias de dictamen se integran para atender el despacho de los negocios presentados a la Cámara dándoles solución. Indica además que las comisiones deben constituirse durante la apertura del periodo de sesiones de su primer año de ejercicio.

El artículo 66 de este nuevo reglamento enuncia y describe 48 comisiones permanentes, entre las que se incluye la de Gobernación y la de Puntos Constitucionales, consideradas como necesarias para el desarrollo de los asuntos turnados a la Cámara Baja. En ellas se encuentra ya dividida la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la cual se separó en el transcurso de la LVII Legislatura para atender la sobrecarga de trabajo que le fue presentada por ser una comisión recurrente. En el

artículo 70 del reglamento se faculta a cada Cámara para hacer los ajustes en el número total de comisiones que la integran.

El artículo 86 indica que ningún integrante de cualquier comisión puede recibir retribuciones extraordinarias durante el desempeño de su cargo; el 87 marca un tiempo máximo de cinco días para dictaminar sobre los negocios presentados a su competencia y el 88 indica que un dictamen será válido cuando vaya firmado por todos los integrantes de la comisión y si alguno de ellos estuviera en desacuerdo, deberá presentar por escrito su voto particular.

Los documentos que resultan estratégicos para el trabajo de las comisiones en la legislatura aludida son el Acuerdo para la integración de las Comisiones Ordinarias, Especiales y Comités de la Cámara de Diputados de la LVII legislatura (aprobado el 30 de septiembre de 1997), y el Acuerdo Parlamentario relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados (aprobado el 2 de noviembre de 1997). En ambos casos se establecen las condiciones para una mayor pluralidad, no sólo en la asignación de los trabajos legislativos, sino también en las responsabilidades de las comisiones. Es por ello que los acuerdos que constituyen el corazón del trabajo en comisiones dentro de la Cámara de Diputados nacen de la necesidad de apoyarse en instancias de dictamen plurales que permitan desahogar las iniciativas presentadas.

El primer Acuerdo señalaba lo siguiente: 1) Según la LOCG, será en septiembre cuando se deben integrar las comisiones ordinarias de la nueva legislatura. 2) Corresponde a la CRICP presentar ante el Pleno de la Cámara la propuesta de integración de los ciudadanos diputados para las comisiones y comités. 3) La comisión constituirá una subcomisión para elaborar un proyecto que contenga la distribución de presidentes y secretarios a las comisiones y comités de la nueva legislatura. 4) Las comisiones se integrarán por no más de 30 diputados conforme lo determina la Ley Orgánica, limitando a tres comisiones el número máximo al que puede concurrir un Diputado Federal.

Asumido el acuerdo, la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura (1997-2000) funcionó con 41 comisiones ordinarias, 14 comisiones especiales y seis comités. Como se mencionó, 30 es el número máximo de integrantes de una comisión ordinaria, de ahí que la distribución de sus miembros por fracción parlamentaria en la LVII Legislatura se llevara a cabo de la siguiente manera:

- a) Las comisiones ordinarias a las que concurren todos los grupos parlamentarios, se integrarán con 30 miembros: PRI, 14; PRD, 7; PAN, 7; PVEM, 1; PT, 1.
- b) Las especiales a las que concurren todos los grupos parlamentarios, se integrarán con 30 miembros repartidos de la misma manera.
- c) Las comisiones ordinarias y especiales en las que concurren solamente cuatro grupos parlamentarios se integrarán con 29 miembros: PRI, 14; PRD, 7; PAN, 7; PT o PVEM, 1.
- d) Las comisiones ordinarias y especiales en las que concurren solamente tres grupos parlamentarios se integrarán con 29 miembros: PRI, 14; PRD o PAN, 8; PAN o PRD, 7.

Como se ve, las comisiones quedaron de tal forma que tanto el PRD como el PAN aseguraron un número constante de sus miembros en las mismas, siete por cada fracción, esto significó que si el máximo número de diputados que integran una comisión es de treinta, el PRD y el PAN en conjunto tenían casi el 50% de la representación en todas las comisiones ordinarias, compitiendo con el PRI, que era la minoría mayor. Esto nos muestra que cualquiera de los tres partidos tenían que negociar de una u otra forma.

La composición del Congreso mantuvo una pluralidad que le permitió establecer acuerdos en los que la misma pluralidad electoral sería un espejo en la composición de la organización interna de las Cámaras. Para empezar, se centralizaron las instancias de gobierno en la figura de los líderes de los grupos parlamentarios, en segundo lugar, se estableció que las decisiones se toman por mayoría al instituir el voto ponderado como mecanismo de decisión, en tercer lugar, la integración de las comisiones fue acordada por la dirigencia de cada grupo parlamentario, finalmente, el trabajo legislativo quedó en manos de los distintos órganos de gobierno y dirección, que lejos de dificultar la producción legislativa, ésta tuvo que ser consensuada primero entre los distintos grupos parlamentarios.

B. La producción legislativa

La legislativa es una facultad natural del Congreso que le permite tener injerencia directa en el ejercicio gubernamental. El artículo 73 constitucional menciona explícitamente las materias en las que el órgano legislativo está autorizado para legislar. Con la intervención casi absoluta

del presidente en todo el ámbito estatal, la producción legislativa había quedado casi en su totalidad en manos de este último, de quien se decía que gobernaba legislando. El efecto es causa principal de los gobiernos de mayoría en el Parlamento, quienes se convierten, por lo tanto, en órganos que no generan sus propias decisiones, ya que éstas se producen en el órgano de decisión de ese gobierno de la mayoría que suele estar en el poder.

En el caso mexicano, los datos que agrupan el trabajo legislativo muestran cómo la capacidad de iniciativa de los grupos parlamentarios aumenta conforme la legislatura se vuelve más plural. De la LIV a la LVII legislaturas (1988-2000), siete de cada diez iniciativas tenían su origen en el Poder Legislativo. No obstante, esta situación se revierte si se compara con el número de propuestas promulgadas.

Hasta la LVI Legislatura las enmiendas promulgadas favorecieron al Ejecutivo con el 90% de aprobación. Esto se explica porque una vez que se integra la LVII Legislatura, pese a que el Ejecutivo y la Cámara de Senadores seguían estando en manos del PRI, la Cámara de Diputados se integró de tal forma que ninguna de las fuerzas partidistas poseía la mayoría suficiente para promulgar por sí sola legislación alguna. El efecto fue inmediato, el Ejecutivo redujo considerablemente las iniciativas que presentaba, al tiempo que las propuestas promulgadas alcanzaron porcentajes del 68% y 36% del total, respectivamente.

De las atribuciones otorgadas al órgano parlamentario se tiene que éstas son más efectivas cuando el Poder Legislativo mantiene una composición plural, y, en cambio, tales atribuciones resultan ineficaces cuando se trata de regímenes cuyos sistemas funcionan bajo la forma de partidos mayoritarios, de ahí que se requiera de la participación activa de los miembros pertenecientes a la oposición.

Wheare sostiene que la existencia de una oposición responsable depende de la oportunidad que ésta tenga para aumentar su fuerza frente a la mayoría dominante, porque de lo contrario no es responsable y no funciona como instrumento efectivo de control sobre el Ejecutivo (Wheare, 1981:69). La oposición funciona como una pieza más del aparato gubernamental, y asegura la existencia de “una política de relevo capaz de permitir tantos cambios de actitud en la representación nacional, como la salvaguarda de la continuidad gubernamental, sobre todo si se considera que la oposición así entendida, más que ocasionar rupturas, pasa a ser refuerzo de un vínculo solidario” (Soriano, 1991:157).

Si analizamos la integración de la Cámara en los últimos años y la producción legislativa por poder facultado, tenemos que en la LIV Legislatura (1988-1991) con una composición del 48% de partidos de oposición, la Cámara de Diputados presentó el 71.20% del total de las iniciativas frente al 22.18% de las del Ejecutivo y 6.62% de las presentadas por el Senado. Entre tanto, para la LV Legislatura (1991-1994), con una presencia más reducida de la oposición (36.1%), el número de iniciativas se reduce a 53% para la Cámara de Diputados, 16% para la de Senadores (aumento de 10 puntos) y 30.67% para el Ejecutivo (aumento de 18 puntos), lo que indica que este último hizo uso del Senado para presentar sus iniciativas, pues de acuerdo con las memorias oficiales la Cámara de Senadores, presentó iniciativas que tienen como origen el Ejecutivo, sin excepción.

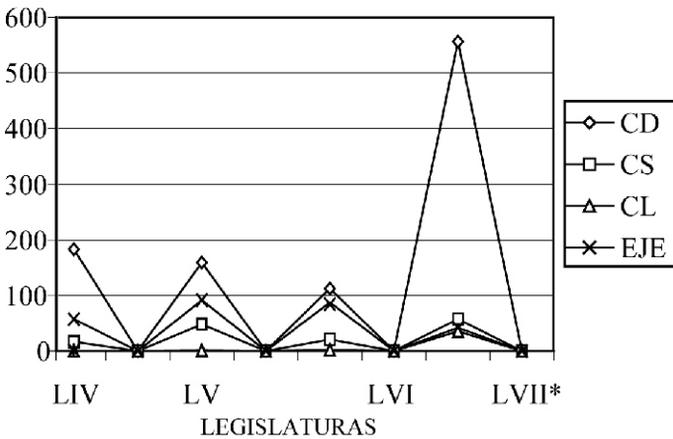
En la LVI legislatura (1994-1997), con una composición del 40% de partidos de oposición, su situación no mejora mucho, pues aunque continúa registrando el mayor número de iniciativas presentadas frente al Ejecutivo y el Senado, éstas no son comparables con las de la LIV, ya que la Cámara Baja registra un total de 50.45%, el Senado 9.45% y el Ejecutivo mejora su posición con 39.2% del total, cifras en las que la tendencia para la Cámara de Diputados es a la baja, en tanto, que para el Ejecutivo las perspectivas a favor van en aumento (Valencia, 1998).

Finalmente, en la LVII Legislatura, con un avance de la oposición (52.2%), la producción legislativa generada en la Cámara es del 80% del total. Por su parte, el Ejecutivo, con el índice más bajo de la historia, presentó el 6.1% del total, el Senado 8.2% y los congresos locales 5.1%. Estos índices demuestran que la producción legislativa de los diputados se incrementa cuando el Ejecutivo tiene menor control sobre el Congreso, es decir, cuando la composición de la Cámara no favorece a su partido (Véase gráfica 2).

La gráfica muestra que mucho del poder presidencial reside en las instituciones informales, apoyadas por un partido fuertemente centralizado y disciplinado que solía ser el PRI. Para Nacif (2002), el aumento de las iniciativas presentadas por los partidos de oposición, principalmente del PAN y del PRD, y la notable disminución en las presentadas por el Ejecutivo, se explican porque todos los actores adecuaron su comportamiento a las expectativas generadas por el nuevo equilibrio de poderes. Los partidos de oposición estimaron un aumento en la probabilidad de que sus iniciativas fueran dictaminadas en comisiones y aprobadas en el Pleno, cuando éstas también fueron integradas pluralmente. En contraparti-

da, el Ejecutivo anticipó la disminución de su tasa de aprobación, de ahí que la actuación del jefe del Ejecutivo fuera cautelosa, al presentar sólo aquellas iniciativas que sabía que el Congreso aprobaría, o las ya previamente valoradas y concertadas con éste.

Gráfica 2
INICIATIVAS PRESENTADAS SEGÚN ORIGEN



*Datos registrados hasta mayo del 2000.

CD = Cámara de Diputados

CS = Cámara de Senadores

CL = Congreso Local

EJE = Poder Ejecutivo

Fuente: Elaboración propia con base en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, LIV Legislatura. Sistema Integral de Información y Documentación, Cámara de Diputados, "Proceso Legislativo, iniciativas presentadas al Congreso de la Unión. LV Legislatura: 1991-1994", *Cuadernos de Apoyo*, núm. 29, México, julio de 1994. Relación de Iniciativas presentadas en la LVI Legislatura (1994-1997), abril de 1997. *Informe de Actividades de la LVII Legislatura*, septiembre de 1997, agosto de 2000.

De hecho, se observa un fenómeno singular, ya que comúnmente la centralización del poder en el presidente y en la capital del país había dejado a los estados de la república en una situación de práctica inactividad. Ahora podemos ver en la gráfica que los Congresos Locales, quienes tienen la facultad constitucional de presentar iniciativas de ley, utilizaron la LVII Legislatura tanto como lo hicieron el Ejecutivo o el Senado. Esto se explica en parte porque el PRI también inició un retroceso en la composición de las legislaturas locales, por ejemplo, si comparamos cifras de 1982 a 1997, el ín-

dice de cargos de elección popular que poseía el PRI en la primera fecha, era del 76% de los miembros de las legislaturas locales, mientras que para 1997 los miembros se reducen al 51% del total (Casar, 2000: 110).

Si observamos las mismas iniciativas, pero divididas entre aprobadas y no aprobadas, el panorama cambia radicalmente, porque, del total de iniciativas aprobadas, dos son las instancias que presentaron altos porcentajes: una es el Ejecutivo, con cifras que superan el 50% en todos los casos, excepto en la LVII y el Senado con un promedio del 20%. En cambio, las iniciativas presentadas por la Cámara de Diputados, instancia que si bien ha sufrido un repunte en el número de iniciativas aprobadas durante la LV legislatura, la cantidad de no aprobadas sobrepasa cualquier otro pronóstico con promedios que van del 90% —como su mejor marca en la LVII Legislatura— al 100% en la LV, situación que muestra un total desequilibrio en la eficacia legislativa de los diputados y, en cierta medida, de los senadores respecto a la desempeñada por el Ejecutivo (véase cuadro 2). Es decir, el Ejecutivo continuaba siendo el principal legislador.

Sin embargo, estas cifras no omiten la participación de los legisladores en la presentación de otras iniciativas. Aunque en la práctica muchas de ellas no logran prosperar, algunas han sido retomadas por el gobierno para formar parte de las actividades del Estado, ése es el caso de las propuestas del PAN en relación con la privatización de la Banca, otorgamiento de personalidad jurídica a las Iglesias y reformas a los derechos de propiedad en el campo, modificaciones que al ser expuestas por el Ejecutivo ante el órgano legislativo, obtuvieron el apoyo del PAN.

Las coincidencias programáticas en materia legislativa entre el PAN y el Ejecutivo, por ejemplo, fueron útiles a la dirigencia para ampliar su espectro de negociaciones estratégicas en materia electoral. Es decir, ésta pudo establecer negociaciones basadas en un intercambio diferenciado sin afectar la estabilidad partidista. De los primeros encuentros, podemos contar aquél que se suscitó en diciembre de 1988, al cual asistieron Luis H. Álvarez, Carlos Castillo Peraza, Diego Fernández de Cevallos y Bernardo Bátiz, todos principales líderes de Acción Nacional.

Ahora, si desglosamos los datos por partido, tenemos que la oposición no sólo ha reforzado su presencia electoral, sino que también se observan avances en el trabajo legislativo, ya que tanto el PAN como el PRD, pero sobre todo el primero, registraron adelantos en la cantidad de iniciativas presentadas en el Congreso, no así el Revolucionario Institucional (véanse cuadros 3 y 4). Esto se explica por el hecho de que en México era la per-

Cuadro 2
Producción legislativa de iniciativas aprobadas y no aprobadas según origen
Cámara de Diputados

<i>Origen</i>	<i>Legislaturas</i>															
	<i>LIV (1988-1991)</i>				<i>LV (1991-1994)</i>				<i>LVI (1994-1997)</i>				<i>LVII (1997-2000)</i>			
	<i>A</i>	<i>%</i>	<i>NA</i>	<i>%</i>	<i>A</i>	<i>%</i>	<i>NA</i>	<i>%</i>	<i>A</i>	<i>%</i>	<i>NA</i>	<i>%</i>	<i>A</i>	<i>%</i>	<i>NA</i>	<i>%</i>
C. Diputados	24	25	159	98.8	45	24.2	114	100	13	11.1	99	94.3	131	59.82	425	90.2
C. Senadores	17	17.71	0	0	48	25.8	0	0	21	17.9	0	0	44	20.09	13	2.76
C. Locales	0	0	0	0	1	0.54	0	0	1	0.85	1	0.95	7	3.196	28	5.94
Ejecutivo	55	57.29	2	1.24	92	49.5	0	0	82	70.1	5	4.76	37	16.89	5	1.06
Total	96	100	161	100	186	100	114	100	117	100	105	100	219	100	471	100

Fuente: Elaboración propia con base en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, LIV Legislatura. Sistema Integral de Información y Documentación, Cámara de Diputados, “Proceso Legislativo, Iniciativas presentadas al Congreso de la Unión. LV Legislatura:1991-1994”, *Cuadernos de Apoyo*, núm. 29, México, julio de 1994. Relación de Iniciativas presentadas en la LVI Legislatura (1994-1997), abril de 1997. *Informe de Actividades de la LVII Legislatura*, septiembre de 1997, agosto de 2000.

Cuadro 3
Producción legislativa por fracción parlamentaria. Cuadro comparativo por legislatura

<i>Origen</i>	<i>Legislaturas</i>							
	<i>LIV(1988-1991)</i>		<i>LV(1991-1994)</i>		<i>LVI (1994-1997)</i>		<i>LVII (1997-2000)</i>	
	<i>Ini</i>	<i>%</i>	<i>Ini</i>	<i>%</i>	<i>Ini</i>	<i>%</i>	<i>Ini</i>	<i>%</i>
PAN	84	45.65	36	22.64	68	60.71	161	28.96
PPS	18	9.783	12	7.547	0	0	0	0
PRI	20	10.87	40	25.16	13	11.61	74	13.31
PARM	34	18.48	11	6.918	0	0	0	0
PMS/PRD	19	10.33	42	26.42	24	21.43	152	27.34
PFCRN	6	3.261	6	3.774	0	0	0	0
PT	0	0	0	0	0	0	24	4.317
PVEM	0	0	0	0	0	0	44	7.914
F.P.	3	1.63	12	7.547	4	3.571	92	16.55
IND.	0	0	0	0	3	2.679	9	1.619
Total	184	100	159	100	112	100	556	100

F.P. = Fracciones parlamentarias

IND. = Legisladores sin filiación partidista

Elaboración propia con base en el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, LIV Legislatura. Sistema Integral de Información y Documentación, Cámara de Diputados, “Proceso Legislativo, Iniciativas presentadas al Congreso de la Unión. LV Legislatura:1991-1994”, *Cuadernos de Apoyo*, núm. 29, México, julio de 1994. Y relación de iniciativas presentadas en la LVI Legislatura (1994-1997), abril de 1997.

Cuadro 4
Producción legislativa por fracción parlamentaria. Iniciativas aprobadas y no aprobadas

<i>Origen</i>	<i>Legislaturas</i>															
	<i>LIV(1988-1991)</i>				<i>LV(1991-1994)</i>				<i>LVI (1994-1997)</i>				<i>LVII (1997-2000)</i>			
	<i>A</i>	<i>%</i>	<i>NA</i>	<i>%</i>	<i>A</i>	<i>%</i>	<i>NA</i>	<i>%</i>	<i>7</i>	<i>%</i>	<i>NA</i>	<i>%</i>	<i>A</i>	<i>%</i>	<i>NA</i>	<i>%</i>
PAN	8	33.33	76	47.5	4	8.89	32	28.07	7	53.8	61	61.6	35	26.72	126	29.65
PPS	1	4.167	17	10.6	2	4.44	10	8.772	0	0	0	0	0	0	0	0.00
PRI	8	33.33	12	7.5	23	51.1	17	14.91	2	15.4	11	11.1	15	11.45	59	13.88
PARM	0	0	34	21.3	1	2.22	10	8.772	0	0	0	0	0	0	0	0.00
PMS/PRD	5	20.83	14	8.75	5	11.1	37	32.46	1	7.69	23	23.2	20	15.27	132	31.06
PFCRN	0	0	6	3.75	0	0	6	5.263	0	0	0	0	0	0	0	0.00
PT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	7.634	14	3.29
PVEM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	7.634	34	8.00
F.P.	2	8.333	1	0.63	10	22.2	2	1.754	3	23.1	1	1.01	38	29.01	54	12.71
IND.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3.03	3	2.29	6	1.41
Total	24	100	160	100	45	100	114	100	13	100	99	100	131	100	425	100

F.P. = Fracciones parlamentarias

IND. = Legisladores sin filiación partidista

Fuente: Elaboración propia con base en el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, LIV Legislatura. Sistema Integral de Información y Documentación, Cámara de Diputados, “Proceso Legislativo, Iniciativas presentadas al Congreso de la Unión. LV Legislatura:1991-1994”, *Cuadernos de Apoyo*, núm. 29, México, julio de 1994. Relación de iniciativas presentadas en la LVI Legislatura (1994-1997), abril de 1997. *Informe de Actividades de la LVII Legislatura*, septiembre de 1997 a agosto de 2000.

sona del Ejecutivo quien trazaba las líneas de acción del gobierno y no el partido político, quien hizo uso de la disciplina de partido sólo para agilizar y favorecer las iniciativas provenientes del Ejecutivo.

Por otro lado, no hay que olvidar que la mayoría priista también había venido funcionando para impedir el paso de muchas de las iniciativas presentadas por los partidos de oposición, lo que los ha llevado a apoyarse en algunas enmiendas propuestas por el Ejecutivo, como en el caso del PAN. A pesar de las dificultades que un Congreso con mayoría absoluta presenta para la oposición, el trabajo legislativo de dichos partidos ha sido constante y en cierto sentido fructífero, pues al remitirnos a las cifras se tiene que también por la vía legal, algunas iniciativas de los partidos de oposición pasaron la prueba de la mayoría, como es el caso del PAN con ocho iniciativas aprobadas, cantidad que iguala a las del PRI en la LIV legislatura, cinco del PRD en la LV legislatura y siete más del PAN en la LVI, cifra que sobrepasa las propuestas presentadas por el PRI. Estas iniciativas, además, están consignadas como favorables en el desarrollo del proceso legislativo. En la LVII legislatura los datos favorecen a los dos principales partidos de oposición: el PAN logra introducir 35 de 161 iniciativas presentadas y el PRD introduce 20 de 152. En cambio, el PRI sólo logró que 15 de sus 74 iniciativas fueran aprobadas.

Un dato curioso es que, hasta antes de la LVII Legislatura, las iniciativas presentadas por la totalidad de los grupos parlamentarios eran muy pocas, de hecho sólo tres fueron presentadas en la LIV Legislatura. Ello nos muestra el bajo consenso partidista de 1988 a 1997. Luego de esta fecha, pareciera que los partidos políticos han aprendido a consensuar sus diferencias, prueba de ello es que en conjunto los diputados presentaron un total de 92 iniciativas, de las cuales 38 lograron el consentimiento de la mayoría, tantas como las aprobadas al Ejecutivo. A continuación se muestran las cifras.

De los datos anteriores se observan cambios en la relación con el Ejecutivo, ya que con una composición del 48% de los legisladores de oposición, las propuestas del Ejecutivo en el periodo de Carlos Salinas de Gortari sumaron sólo 57, con nueve modificaciones a la Constitución, mientras que, para la segunda mitad de su mandato, con 39% de legisladores de oposición, el Ejecutivo logró colocar 95 enmiendas con 39 reformas a la Constitución. De igual forma ocurrió con las iniciativas presentadas por el Partido Revolucionario Institucional en ambos periodos, porque al aumentar las curules de la oposición en el recinto, las iniciativas presenta-

das por los titulares de ese partido disminuyeron, en comparación con el siguiente periodo, incluyendo el número de iniciativas aprobadas (8) en comparación con las no aprobadas (12). En cambio, cuando las posiciones en la Cámara favorecieron al PRI en el siguiente periodo, las propuestas presentadas por éste aumentaron al doble (40), en contraposición a la anterior legislatura (20) y las votadas a favor también aumentaron su número (23 aprobadas y 17 no aprobadas). En conjunto, también es posible observar este fenómeno: al aumentar las posiciones de los partidos de oposición en el recinto parlamentario, las iniciativas presentadas por éstos se incrementan (183), mientras que cuando estas posiciones disminuyen, el cúmulo de iniciativas también decrece (159).

Puede afirmarse, entonces, que el aumento en la pluralidad política dentro de la Cámara de Diputados produce mayor “control y obstrucción” a las iniciativas provenientes del Ejecutivo, en tanto que a menor número de fuerzas políticas de oposición el “control y la obstrucción” disminuyen. Esta misma fórmula se aplica en la función legislativa respecto al número de iniciativas provenientes de la oposición, las cuales han aumentado en cantidad, al mismo tiempo que incrementan las posibilidades de ser consensuadas favorablemente. Ciertamente, los datos muestran un cambio sustancial en el equilibrio de poderes. El presidente dejó de ser al mismo tiempo jefe del Ejecutivo y jefe del Legislativo. De hecho, la contribución de los partidos de oposición a la producción legislativa empieza a ser “cuantitativamente más importante que la del presidente y su partido” (Nacif, 2002). Esto nos indica que la tasa de aprobación tenía mucho que ver con el número de partidos que respaldaron las propuestas en uno u otro sentido. Es decir, las coaliciones formaron un papel preponderante en la formación de acuerdos.

C. Coaliciones y consenso

Para Nacif (2002), el Congreso es un actor colectivo que toma decisiones mediante la regla de mayoría. Debido a los altos índices de unidad partidaria y los fuertes incentivos que existen para que los legisladores se apeguen a la línea partidaria, el Congreso opera mediante bloques cohesionados de legisladores que funcionan mediante la aportación de porciones de votos para aprobar una ley.

A raíz de la mayor pluralidad y la pérdida del monopolio político que por décadas ejerció el PRI, se comenzó a pensar en el tema de la cons-

trucción de consensos y alianzas con otras fuerzas políticas con representación en el Congreso. Como se observó en el apartado anterior, una de las principales características de la LVII legislatura es que en ella se produjeron amplios consensos, al grado que mucha de la producción legislativa se dio a través del acuerdo entre las fracciones parlamentarias. El 20% de las iniciativas aprobadas fue respaldado por coaliciones mínimas de dos partidos, y alrededor del 40% fue aprobado con el respaldo de la totalidad de diputados (Nacif, 2000).

La necesidad de construir coaliciones no es un fenómeno nuevo. Surgió en 1988 cuando el PRI perdió la mayoría calificada (dos terceras partes) para aprobar las reformas constitucionales. Posteriormente, en 1993 se aprobó una reforma que impidió a cualquier partido reunir la mayoría necesaria para alterar la Constitución. La novedad de la LVII Legislatura consistió en que ningún partido reunió la mayoría suficiente para aprobar leyes secundarias que sólo requerían de la mayoría simple.

Uno de los grandes temas que suscitaron polémica a raíz del surgimiento del primer gobierno sin mayoría fue el de la alianza de los partidos de oposición en contra del bloque PRI-Ejecutivo (Casar, 2000). Una forma indirecta de probar esta percepción es mediante de los índices de aprobación que tuvieron como origen el Ejecutivo; como se observó, la tasa de aprobación en las tres legislaturas anteriores a ésta fue de 97%, en tanto la tasa de aprobación en la LVII legislatura fue del 88%, una disminución importante, pero no suficiente para afirmar que el programa de gobierno se obstaculizó sistemáticamente. La composición de la Cámara de Diputados durante la LVII legislatura permitió las siguientes coaliciones:

- PRI-PAN: 355 (en conjunto podían reformar la Constitución y leyes secundarias).
- PRI-PRD: 363 (en conjunto podían reformar la Constitución y leyes secundarias)
- PAN-PRD-PT: 253 (en conjunto no podían reformar la Constitución, pero sí leyes secundarias).
- PRI-PT-PVEM: 255 (en conjunto no podían reformar la Constitución, pero sí leyes secundarias).

De esta distribución se desprende que el PRI mantuvo el poder de veto sobre cualquier iniciativa de reforma constitucional. A este hecho habría que añadir que, con su mayoría en el Senado, el PRI encuentra una

segunda instancia con el poder de veto, dado que existe un sistema bicameral equilibrado.

Casar hace un recuento de las coaliciones formadas en dos años de ejercicio de la LVII Legislatura, en el que resalta que de las 118 votaciones llevadas a cabo en ese periodo, “la coalición más frecuente fue la de todos los partidos (incluidos los diputados independientes), equivalente a 35.6% del total de coaliciones; le sigue la del PRI-PAN con 29.7%”. Ambas coaliciones, la de todos los partidos y la que une al PRI y al PAN, suman en conjunto el 65.3% del total (véase cuadro 5).

Cuadro 5
Coaliciones en las votaciones de la C.D.

<i>Coaliciones</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>%</i>
PRI-PAN	35	29.66
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT-IND	42	35.59
PRI-PAN-PRD	4	3.39
PRI-PAN-PRD-IND	2	1.695
PRI-PAN-PRD-PVEM-IND	2	1.695
PRI-PAN-PRD-PVEM-PT	1	0.847
PRI-PAN-PVEM	10	8.475
PRI-PAN-PVEM-IND	1	0.847
PRI-PAN-PVEM-PT	3	2.542
PRI-PAN-PVEM-IND-PT	8	6.78
PRI-PRD-PT	2	1.695
PRI-IND-PT	1	0.847
PAN-PRD-PVEM-IND-PT	7	5.932
Total	118	100

Fuente: Casar, 2000: 191.

Casar resalta que la coalición de toda la oposición frente al PRI se dio sólo en siete ocasiones (5.9% de los casos), cinco en materia política y dos en materia económica. Las cinco votaciones en materia política fueron las siguientes: a) creación de una comisión de vigilancia para el proceso electoral en el estado de Nayarit; b) facultad de la Suprema Corte de Justicia para iniciar leyes; c) y d) dos iniciativas para reformas al COFIPE, y e) comisión de vigilancia para el proceso electoral del Estado de México (Casar, 2000).

Cuando la autora desglosa la información por materia (económica, de seguridad y justicia, política y varias), la frecuencia de las coaliciones varía. En los ámbitos económico y político, la coalición más frecuente fue la de PRI-PAN (47.4% y 48.6%, respectivamente); en las áreas de seguridad y justicia, la más frecuente fue la que componen todos los partidos (33.3% y 83.3%, respectivamente).

En el rubro de iniciativas varias, Casar menciona que el consenso fue mayor (83.33%) y las coaliciones tendieron a ser más incluyentes, seguramente porque se trata de iniciativas referidas a condecoraciones, premios y permisos, entre otras. En materia económica la autora destaca la cercanía del PRI y del PAN, sobre todo en aquellas políticas trascendentales, por ejemplo, el paquete presupuestario, la Ley de Protección al Ahorro Bancario, la Ley de Protección al Usuario de Servicios Financieros y Organismo Superior de Fiscalización. En materia política cabe resaltar que la unión del PRI y el PAN fue amplia, ya que de las 35 votaciones, 21 se derivaron del proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Congreso producto de la discusión en la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Además, es de destacar que la unificación de la oposición en contra del PRI ocurrió en dos ocasiones, cuando se propuso la reforma al COFIPE y cuando se propuso otorgar la facultad de iniciar leyes a la SCJN en el ámbito de su competencia.

Finalmente, el partido más “oposicionista” fue el PRD, quien dejó de participar en 49% del total de las coaliciones formadas en el Pleno. En contraste, el que más se coaligó fue el PAN quien dejó de participar en 2.5% de las alianzas, y 6% lo conformó el PRI.

De lo anterior se desprende que las fracciones en conjunto decidieron cooperar ampliamente, sobre todo en materias poco controvertidas. No obstante, el consenso se mantuvo en materia de educación o de seguridad y justicia. No sucedió lo mismo en el ámbito económico ni por supuesto en el político, donde la lucha de los partidos de oposición continúa vigente.

De hecho, si observamos la dirección de la votación de estas coaliciones tenemos que el PRI, pese a que perdió la mayoría, continúa siendo una minoría muy fuerte; esta situación ha hecho que los partidos distintos a él privilegien la cohesión y, por tanto, la indisciplina es menor. Lo que demuestra que el PAN, hasta la LVII Legislatura, mantuvo su estrategia de cooperación con el PRI y con el Ejecutivo, a cambio de ampliar sus espectros en cuanto a la agenda legislativa propuesta por Acción Nacional.

En suma, el proceso de institucionalización del Poder Legislativo en México parece inclinarse a favor de los liderazgos partidistas mediante el fortalecimiento de su participación en elecciones dentro y fuera de su partido, y en las decisiones de orden procedimental del Congreso, evitando así que la autonomía del legislador derive en votos individuales que determinen los resultados de cualquier propuesta.

Al observar el trabajo legislativo y el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados, la participación colectiva de los legisladores fue predecible. Aunque el nivel de producción legislativa se incrementó entre los miembros de los grupos parlamentarios, el apoyo a las propuestas del jefe del Ejecutivo fue notable, pues pese a la disminución de éstas, la mayoría de sus iniciativas tuvo éxito. Los partidos de oposición también lograron pasar, aunque en menor medida, algunas de sus propuestas. Este hecho llama la atención porque por un lado la pluralidad del Congreso, en especial la Cámara de Diputados, no fue un obstáculo para la gobernabilidad, gracias al fortalecimiento del liderazgo partidista en la negociación de la toma de decisiones, y por el otro, le brindó la autonomía de la que carecía el Legislativo frente al Ejecutivo, al equilibrar la facultad legislativa entre los miembros de la Cámara y el jefe del Ejecutivo.