

ORT E

REP R

C

E

S

O

P

## REFORMA DEL CONGRESO

- 1 **Presentación**  
Francisco J. Sales Heredia
- 3 **Breve semblanza del Congreso de la Unión: de la definición de un Estado nacional a la agenda legislativa del siglo XXI**  
Iván Pliego Moreno
- 17 **Reforma política y sistema electoral**  
Gabriel L. Negretto
- 25 **Notas sobre la normatividad interna de la Cámara de Diputados**  
José de Jesús González Rodríguez
- 31 **Las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados**  
Gustavo Meixueiro Nájera
- 48 **SECCIÓN DE OPINIÓN PÚBLICA.  
La reforma del Congreso en la opinión pública**  
Efrén Arellano Trejo
- 57 **Federalismo, representación política y congresos**  
Iván Pliego Moreno



**Comité del CESOP  
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz  
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas  
Dip. Alberto Esquer Gutiérrez  
Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz  
Secretarios

**Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública**

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega  
Director General

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Efrén Arellano Trejo  
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez  
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Josué Jijón León  
Coordinador Técnico

Dunia Ludlow Deloya  
Encargada de Vinculación y Gestión

Lilium Mara Flores Ortega Rodríguez  
Gilberto Fuentes Durán  
José de Jesús González Rodríguez  
Jesús Mendoza Mendoza  
Salvador Moreno Pérez  
Iván H. Pliego Moreno  
Octavio Ruiz Chávez  
Investigadores

Trinidad Otilia Becerra Moreno  
Elizabeth Cabrera Robles  
Carena Díaz Petit  
Luz García San Vicente  
Roberto Ocampo Hurtado  
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo  
Editor

José Olalde Montes de Oca  
Asistente Editorial

*Reporte CESOP*, núm. 32, marzo de 2010. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación son elaborados por los investigadores del CESOP y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

# Presentación

Francisco J. Sales Heredia\*

Los distintos proyectos de reforma política presentados en los últimos meses incluyen entre otros puntos en común, el proponer reformas al Congreso. Si bien las propuestas difieren en los detalles, es de destacar que tienen la intención de modificar sustancialmente la estructura representativa y el funcionamiento de ambas Cámaras. Se percibe en la exposición de motivos de las propuestas una urgencia por mejorar la representación y la eficiencia del trabajo legislativo.

Dado que en un número anterior consideramos la propuesta de reforma política del ejecutivo, en este número del *Reporte CESOP* abordamos brevemente algunos de los temas en torno a las propuestas de reforma de la Cámara de Diputados. En primer término presentamos un artículo histórico sobre los diversos esfuerzos de consolidación democrática representativa en nuestro país. Como bien se aprecia en el artículo, el espacio para que exista

un debate entre las diversas voces del país se ha conquistado con gran dificultad.

En el siguiente artículo se presenta la opinión de un destacado politólogo acerca de los retos que enfrentan los mismos representantes para reformar su propia institución de la mejor manera. Especialmente se destacan algunos elementos que podrían mejorar las propuestas de reforma, sobre todo en el ámbito de representatividad y que en el proceso de debate podrían surgir.

Puesto que la reforma interna de la Cámara de Diputados es uno de los temas debatidos, se presenta un artículo en el que se describen y discuten los esfuerzos previos por modificar la normatividad interna de la Cámara para hacer el trabajo legislativo más eficiente.

Considerando que el trabajo en comisiones es crucial para el Poder Legislativo, se presenta un artículo sobre el enorme reto que existe en la dictaminación de las múltiples iniciativas presentadas por los diputados.

La opinión pública es crucial para el ejercicio correcto de la política, dado que los ciudadanos responden a los mensajes y a los actos de los gobernantes. En este contexto la percepción de que la vida política del país se

\* Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Director del área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: filosofía política, justicia distributiva, energía y pobreza. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx

encuentra deteriorada y que requiere reformas, posibilita los tan necesarios acuerdos para mejorar el entorno del ejercicio del poder público.

El *Reporte* cierra con tres reseñas sobre artículos académicos que analizan al Congreso y sus procesos internos.

# Breve semblanza del Congreso de la Unión: de la definición de un Estado nacional a la agenda legislativa del siglo XXI

Iván H. Pliego Moreno\*

El Congreso mexicano tuvo una existencia azarosa desde que por primera vez se concibió, al fragor de la lucha independentista, su creación como entidad de representación popular en 1811. Fue dentro del debate sobre los objetivos que una representación nacional debía tener, que se prefiguró la idea de una nación de hombres libres cuyos valores en común pusieran los cimientos de un Estado nacional, de un nuevo país en el concierto de las naciones civilizadas.

Es por ello que hay que tener presente lo que ocurría en la capital del mundo hispánico, la metrópoli de cuyas directrices dependía el rumbo a seguir en los territorios coloniales, dentro de los que sobresalía, por su extensión y generación de riqueza, la Nueva España. En especial, sin embargo, debemos mirar al estado que guardaban los procesos de desarrollo en las naciones más avanzadas de la época.

\* Doctor en Historia Internacional por la London School of Economics, Londres, Inglaterra. Investigador del área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo regional, federalismo y cooperación transfronteriza. Correo electrónico: ivan.pliego@congreso.gob.mx

En el ámbito ideológico y cultural asistimos a la cosecha de los primeros frutos del proceso conocido como Ilustración, cuyas ideas-fuerza (secularización, razón y progreso) habían puesto las bases de un proyecto de futuro. En términos del llamado bloque histórico, ese tiempo es el de la transición entre el modo de producción feudal al modo de producción capitalista. En cuanto a las transiciones políticas que le son inherentes, el momento histórico es el del paso de la monarquía absoluta a la monarquía parlamentaria. En síntesis, el contexto histórico es el del ascenso de una nueva clase social dirigente cuya premisa fundamental será el liberalismo en todos los aspectos de la vida social, política y económica.<sup>1</sup>

Por eso es que el principal antecedente de la organización parlamentaria en nuestro país, en más de un sentido, tanto en el ámbito temporal como en el terreno ideológico y político, fueron las Cortes de Cádiz convocadas el 28

<sup>1</sup> Facundo González Bárcenas e Iván H. Pliego Moreno, *Política y modernidad: hacia la refundamentación del proyecto político*, Tesis de Licenciatura, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1989, pp. 15-54.

de octubre de 1809 y cuya monumental obra fue la Constitución de Cádiz, promulgada en 1812.

Expresión de la resistencia española contra la invasión francesa, las Cortes españolas se refugiaron en la isla de León, frente a Cádiz, para salvaguardar la independencia y la soberanía, pero también para subirse al tren del progreso que representaban las ideas del liberalismo y el ascenso de la nueva, y entonces revolucionaria, clase burguesa.

Una de las primeras demostraciones del vanguardismo que les inspiraba fue el hecho de convocar por vez primera a representantes de todos los territorios coloniales del imperio, cuyo monarca había sido forzado a dejar el trono. Espacio de debate por excelencia, los parlamentos, asambleas y congresos surgieron como expresión de los cambios emanados de la Ilustración y fuente inagotable de libertades que cumplían con una misión histórica trascendente, la de destruir el absolutismo como forma de ejercer el poder político. Imposible dejar de notar la ironía: de Francia le llegó a España la imposición de un rey y la motivación para luchar por cambios fundamentales en su forma de gobierno.

Fue así que surgió la necesidad de recurrir al auxilio que los súbditos del vasto imperio colonial estaban ahora en posición de otorgar. En realidad, se buscaba tener la representación —elemento esencial del proyecto político— de dichos territorios; por ello, los primeros diputados de los territorios novohispanos no fueron electos en ellos, sino sólo “nacidos” ahí, aunque ya radicaban en España. Del total de representantes (303), 37 eran americanos y 7 de éstos de México. Entre ellos estuvieron José María Couto, Francisco Fernández Mu-

nilla, José María Gutiérrez de Terán, Máximo Maldonado, Octaviano Obregón, Salvador Samartín y Andrés Savariego.<sup>2</sup>

Sin embargo, hubo otro grupo de representantes electos por convocatoria de la Audiencia Real y de conformidad con la división territorial de las provincias en que se organizaba la administración de la Nueva España.

Los primeros diputados criollos electos en 1810 para participar en las Cortes españolas fueron:

- José Florencio Barragán  
San Luis Potosí
- José Beye Cisneros  
México
- José Eduardo de Cárdenas  
Tabasco
- José Cayetano de Foncerrada  
Michoacán
- Juan José de la Garza  
Nuevo León
- Miguel González y Lastiri  
Yucatán
- José Miguel Gordo  
Zacatecas
- Juan José Güereña  
Durango
- José Miguel Guridi y Alcocer  
Tlaxcala
- Juan María Ibáñez de Corvera  
Oaxaca
- Joaquín Maniao  
Veracruz
- Mariano Mendiola Velarde  
Querétaro

<sup>2</sup> <http://www.tlahui.com/libros/ccadiz12.htm> (fecha de consulta: 3 de marzo de 2010).

- Manuel María Mexía  
Oaxaca
- Manuel María Moreno  
Sonora
- Octaviano Obregón  
Guanajuato
- Antonio Joaquín Pérez  
Puebla
- Pedro Bautista Pino  
Nuevo México
- José Miguel Ramos Arizpe  
Coahuila
- José Simeón de Uría  
Guadalajara
- Bernardo Villamil  
San Luis Potosí<sup>3</sup>

No todos ellos asistieron finalmente a Cádiz, pero deben ser justamente reconocidos como los primeros representantes electos del futuro territorio mexicano ante un congreso. De entre esos representantes, sobresale la figura de Miguel Ramos Arizpe, cuya sólida formación intelectual le ubica como genuino representante del liberalismo y próximo diputado mexicano impulsor del federalismo.

Al momento en que se reunieron las Cortes en Cádiz para discutir un proyecto constitucional, ya Miguel Hidalgo, junto a otros conspiradores, había iniciado el levantamiento en contra del dominio de los peninsulares en la Nueva España.

<sup>3</sup> Charles R. Berry, "The Election of the Mexican Deputies to the Spanish Cortes, 1810-1822", en Nettie Lee Benson (coord.), *Mexico and the Spanish Cortes, 1810-1822: Eight essays*, Institute of Latin American Studies, University of Texas Press, Austin y Londres, 1968, pp. 15-16.

La Constitución de Cádiz formuló un modelo liberal, con el esquema de división de poderes propuesto por Montesquieu, que inspiró la autodeterminación de las comunidades iberoamericanas. La crisis en España y la decisión de Fernando VII de negarse a cumplir la constitución terminaron por desatar fuerzas, antes contenidas por ideas y tradiciones arcaicas, en la búsqueda de libertades que, además, fuesen útiles para alcanzar la modernidad y el progreso. Por ello la instauración de los regímenes parlamentarios representó un salto gigantesco en la historia social, económica y política mundial.<sup>4</sup>

La lucha por la consolidación de un modelo nacional nuevo, con plena soberanía para autodefinirse, llevó a los insurgentes mexicanos a un verdadero momento fundacional. Tras la muerte de Hidalgo e Ignacio Allende, Ignacio López Rayón hizo un primer intento de convocar a una asamblea constituyente, en abril de 1812, en Zitácuaro. Pero no fue sino hasta septiembre de 1813, convocado por José Ma. Morelos y Pavón, que se reunió el conocido como Congreso de Anáhuac, en Chilpancingo, en donde Morelos presentó un documento —Sentimientos de la Nación— que formó la base de la Constitución de Apatzingán, y declaraba la independencia de la "América mexicana". Ese congreso y esa constitución representaban, *strictu sensu*, la piedra de toque del entramado institucional en la formación del Estado mexicano.

Los siguientes años estuvieron plagados de enfrentamientos entre los defensores del imperio español —llamados realistas— y quienes luchaban por la independencia y la formación de un nuevo país, conocidos como insurgentes.

<sup>4</sup> González Bárcenas, *op. cit.*, pp. 77-79.

Con éxitos y derrotas militares, con el sacrificio de miles de bajas y fusilamientos de los principales líderes rebeldes, el final de la lucha sólo fue posible tras llegar a un acuerdo entre monárquicos y republicanos para conseguir un objetivo común. Los problemas internos de la metrópoli hicieron el resto.

La consumación de la independencia en septiembre de 1821, sin embargo, no trajo aparejada una solución perentoria en la definición del proyecto nacional. El gobierno provisional, encabezado por Agustín de Iturbide, convocó a un congreso constituyente que inició sesiones el 24 de febrero de 1822 en la iglesia de San Pedro y San Pablo —primera sede del Congreso mexicano. Declaró el establecimiento de una Monarquía Constitucional y eligió a Iturbide como Agustín I. Desde luego ni los liberales y mucho menos los republicanos estuvieron de acuerdo, detonando el primer enfrentamiento entre facciones políticas en pos de la definición de las instituciones nacionales. Iturbide disuelve el Congreso, pero encuentra la resistencia suficiente para hacerlo dejar el trono y el país. Reorganizado, el Congreso proclama la República y se propone discutir una constitución.<sup>5</sup> A lo largo de 1823 los debates en el Congreso dieron cuenta de dos campos políticos e ideológicos bien definidos: por una parte los liberales, encabezados por Ramos Arizpe y defensores del federalismo, y los conservadores, impulsores del centralismo y también brillantemente representados por Lucas Alamán y Servando Teresa de Mier, entre otros.

La primera Constitución mexicana se aprobó en octubre de 1824 y en ella se estipu-

<sup>5</sup> Iván H. Pliego Moreno, *200 años de federalismo en México*, Documento de trabajo núm. 75, CESOP, Cámara de Diputados, México, 2009, p. 6.

labla la división de poderes y el carácter federal y republicano de la nación, aunque se mantuvo la intolerancia religiosa. Pero gobierno y Congreso tenían que enfrentar una precaria situación financiera, una población diezmada por la guerra y una miseria generalizada dado el abandono de las actividades productivas. La independencia política no se correspondió con una independencia económica, e inclusive, aún firmados los Tratados de Córdoba por Juan O'Donojú, España no reconoció la independencia de México sino hasta 1836.

Los primeros años de vida independiente pueden resumirse como una época de caos político y económico cuya peor cara era la desintegración territorial. En plena expansión económica y con ambiciones territoriales, la vecindad de Estados Unidos representó una seria amenaza que pronto se hizo real. Impulsado desde el propio Congreso norteamericano, un movimiento secesionista declaró la independencia de Texas en 1836.<sup>6</sup>

Este hecho y la debilidad del Congreso impulsaron la figura de un antiguo héroe de la lucha contra los españoles, el general Antonio López de Santa Anna. Su desprecio por el Congreso se hizo evidente y terminó por disolverlo, no sin antes haber abandonado la Constitución, proclamado la República Centralista y una cuestionable legalidad basada en las llamadas Siete Leyes.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Josefina Zoraida Vázquez, “De la Independencia a la consolidación republicana”, en *Nueva Historia mínima de México*, El Colegio de México, México, 2007, pp. 137-169.

<sup>7</sup> Josefina Zoraida Vázquez, “Un viejo tema: el federalismo y el centralismo”, en *Historia Mexicana*, vol. 42, núm. 3, México e Hispanoamérica. Una reflexión historiográfica en el Quinto Centenario, II, 1993, p. 622.



Una primera intervención francesa, entre 1838 y 1839, imponía un castigo adicional a la frágil situación de la estabilidad de las incipientes instituciones estatales mexicanas. En 1842 se disolvió nuevamente el Congreso; al año siguiente se reunió una Junta de Notables que emitió unas Bases Orgánicas de corte claramente centralista.<sup>8</sup>

La pugna entre federalistas y centralistas, que quizá sea mejor descrita como un conflicto entre liberales y conservadores, tomó desprendidos a los mexicanos, que se vieron sometidos a una de las más humillantes guerras de rapiña que se conozcan. La guerra de Intervención de Estados Unidos entre 1846 y 1848, como resabio del conflicto de la década anterior en relación con Texas, terminó por definir el perfil de México en muchos sentidos.

Tras la derrota, finalmente Santa Anna renunció a la presidencia. Debido a la ocupación norteamericana, el nuevo presidente, Manuel de la Peña y Peña, pidió al resto de los poderes que se le unieran en Querétaro el 12 de octubre de 1847. Como sabemos, la paz con Estados Unidos se firmó con el Tratado Guadalupe-Hidalgo, que hizo legal el despojo territorial, y que, por cierto, se sancionó en el Teatro Iturbide (hoy de la República) en la ciudad de Querétaro, escenario de múltiples hechos relevantes.<sup>9</sup>

Esa no sería la última vez que la soberanía del país estuviera en riesgo. La persistente pug-

na entre los grupos rivales no se circunscribía al ámbito parlamentario y, en cambio, era el Congreso la víctima más frecuente del caudillismo. A pesar de que la sede legislativa se había establecido en el primer piso del Palacio Nacional desde 1829, la irregularidad de su funcionamiento era palpable (véase Anexo I).

El inicio de la década de 1850 parecía traer aires más liberales y nuevas propuestas legales que pretendían dar una fisonomía moderna y de civilidad a México, pero la inestabilidad política parecía crónica.

El presidente Mariano Arista, ante la decisión del Congreso de no concederle los poderes extraordinarios que había solicitado para enfrentar diversos levantamientos y rebeliones, decidió renunciar a la presidencia en enero de 1853. Ese hecho ahondó la crisis política y el caos reinante en el país. Su sucesor, Juan Bautista Cevallos, se adhirió a la rebelión y, nuevamente, disolvió el Congreso; tras un breve encargo del gobierno al general Lombardini, “mientras llegaba Santa Anna”, cuya elección, nos dice José María Vigil, “no podía ser un misterio para nadie”.

Inauguróse entonces un régimen enteramente militar, en que dominaron por completo las ideas conservadoras. En lo que menos se pensó fue en convocar el prometido Congreso; restringióse la libertad de imprenta a un extremo que puede decirse quedó destruida aquella preciosa garantía; el dictador tomó todos los aires de un príncipe; se dio el título de alteza serenísima; resucitó la orden de Guadalupe; expidió leyes suntuarias; formó una especie de aristocracia en que figuraban los altos dignatarios de la Iglesia; restableció la coacción civil para los votos monásticos, y robusteció el

<sup>8</sup> Pliego Moreno, *op. cit.*, p. 13.

<sup>9</sup> En ese teatro se estrenaría el Himno Nacional mexicano en 1856 y el mismo escenario daría cobijo al Congreso Constituyente de 1916-1917; véase *De Zitácuaro a San Lázaro. 170 años de historia legislativa de México, 1811-1981*, LI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1982, p. 40.

elemento militar, como la base más firme que sostenía todo aquel edificio artificial. [...] todo esto, decimos conmovió hondamente a la República entera, y dio motivo a una nueva revolución que tuvo su origen en Ayutla, en febrero de 1854.<sup>10</sup>

Fue este movimiento revolucionario el que significaría el principio de un capítulo más en la gran empresa de construir una nueva nación. A partir de entonces se inició la definición legal, conceptual y material de un régimen liberal de avanzada. El Poder Judicial jugó también su parte, a través de la Suprema Corte de Justicia, como pocas veces en la historia del país, en el proceso de modernización al ser el medio a través del cual se propusieron y establecieron diversas leyes fundamentales que darían cohesión al proyecto liberal de nación. Las ahora llamadas Leyes de Reforma fueron una serie de leyes que no sólo dieron personalidad jurídica al Estado mexicano, sino los medios legales y materiales para cumplir con su responsabilidad de garantizar la seguridad e integridad de los ciudadanos mexicanos, así como del territorio nacional. Ello, sin embargo, significó enfrentar uno de los poderes fácticos más fuertes, el clero. En resumen, las leyes de Reforma partían de la definición de potestades entre el poder estatal y el poder eclesiástico. La separación de la Iglesia y el Estado fue el proceso subterráneo que sacudía las endebles instituciones nacionales.

La convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente en 1856 parecía una más de la media docena de dichos congresos de las últi-

<sup>10</sup> José María Vigil, “La Reforma”, en Vicente Riva Palacio (ed.), *México a través de los siglos*, tomo quinto, Cumbre, 1970, pp. LI y LII.

mas cuatro décadas. Sin embargo, la madurez de las partes integrantes del pacto federal resultó ser definitiva del resultado.

En El Congreso y la política mexicana, María Luna afirma que para los legisladores de 1856 la adopción del sistema federal era una cuestión ampliamente consensuada, entre otros motivos, “porque significaba el reconocimiento de una realidad política y económicamente fragmentada y la única forma de gobierno realmente democrática debido a que permitía respetar la voluntad de los distintos estados que formaban la República”.<sup>11</sup>

La Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857 es una muestra clara del liberalismo ilustrado en su esplendor. Sin embargo, como era de esperar, la parte de la sociedad que se sintió defraudada por los resultados no se conformó a su suerte e impulsó la desobediencia de la nueva ley. En cuanto al Congreso, bicameral desde la Constitución de 1824, la nueva Constitución eliminó al Senado, y se pronunció por un congreso unicameral.

Al desconocer la Constitución de 1857 y tras la renuncia del presidente Ignacio Comonfort —otro ejemplo de las veleidades políticas e ideológicas de muchos personajes de alta responsabilidad pública—, el presidente en turno de la Suprema Corte asumió el cargo, recayendo en Benito Juárez. Sin saberlo, a Juárez tocaría enfrentar no sólo una guerra civil —la guerra de Reforma o de Tres Años— entre liberales y conservadores, sino la segunda intervención francesa y el llamado Imperio de Maximiliano.

<sup>11</sup> María Luna Argudín, *El Congreso y la política mexicana, 1857-1911*, Fondo de Cultura Económica/ El Colegio de México/ Fideicomiso Historia de las Américas, México, 2006, pp. 37-38. Cfr. Iván Pliengo, *op. cit.*, p. 15.

En su defensa de la República, el presidente Juárez no siempre tuvo al Congreso de su parte. En los primeros años del acoso imperial, entre 1863 y 1864, un mermado Congreso más o menos leal siguió los pasos del presidente por San Luis Potosí y Coahuila. Pero en los años de innegable derrota, entre 1865 y 1867, sólo una obstinada resistencia mantuvo a Juárez porfiado en la restauración del régimen republicano, que finalmente se produjo en 1867. Pasado el episodio del Segundo Imperio, se hizo evidente que no todos serían seguidores de Juárez y muy pronto otros generales, héroes de la lucha contra la intervención, y ministros de su gabinete, disputarían con él la sucesión presidencial en 1871.<sup>12</sup>

Muerto en la presidencia de México en 1872, Juárez heredó un proyecto de nación liberal y en camino de la modernización, pero corresponde a Sebastián Lerdo de Tejada el honor de haber restablecido el congreso bicameral, en 1874. Una nueva era se iniciaba y, cansada la sociedad de luchas intestinas, se fue cediendo el paso a un congreso a modo para el presidente Porfirio Díaz, más una cohorte de dispensas legales, connivencia con el clero para incumplir la Constitución y con el mismo impulso por la reelección de Díaz.

Con todo, el país terminaría el siglo XIX como una nación civilizada y moderna, participando de los avances tecnológicos y del interés de los inversionistas extranjeros, e iniciando el siglo XX con el ánimo de quien tiene al cielo como límite. El Congreso porfiriano subsistió entre 1877 y 1910, con elecciones celebradas regularmente cada dos años, pero con muy limitada democracia y menor preocupación

por los derechos laborales, la distribución de la riqueza o la justicia social. En cuanto a sus sedes, el cambio de éstas ya no era causado por la inestabilidad política, sino al ser consumidos por el fuego, tanto en 1872 (pasando al Teatro Iturbide en la Ciudad de México) como en 1909, estableciéndose temporalmente en el Palacio de Minería antes de llegar a su morada de largos años en la esquina de Donceles y Allende.

La falta de democracia política y la inequidad económica y social del régimen porfirista fue abonando el terreno para la insurrección de diversos sectores sociales, cada vez más decididos a buscar cambios y mejoras en sus condiciones de vida y de trabajo. Las respuestas del régimen porfirista fueron claras y contundentes. Ante la huelga de mineros en Cananea (Sonora) en 1906, igual que ante la huelga de trabajadores textiles de Río Blanco (Veracruz) en 1907, la sangrienta represión no se hizo esperar.

La famosa entrevista que Díaz le concediera al periodista norteamericano James Creelman en 1908 parecía abrir una rendija para la democracia, al desestimar el propio Díaz su participación en la elecciones presidenciales de 1910, bajo la lógica de que “México ya está preparado para la democracia”. Dicha idea fue asumida como motivación por Francisco I. Madero, representante de la clase media acomodada, cuya familia había sido beneficiaria del régimen, quien decidió participar. El encarcelamiento de Madero previo a las elecciones y el fraude electoral radicalizaron su posición e hizo un llamado a la rebelión, lo que llevó a la renuncia de Díaz y su exilio europeo.

Entre 1911 y 1913 Madero enfrentó las demandas de otros grupos más radicalizados,

<sup>12</sup>Vázquez, *De la Independencia, op. cit.*, pp. 170-191.

como el encabezado por Emiliano Zapata y otros que intentaban restablecer el porfiriato sin Don Porfirio, como el de Victoriano Huerta, quien finalmente lo derrocó, con ayuda de los representantes diplomáticos de Estados Unidos y España. Una vez más, el dictador en turno disolvió el Congreso, no sin antes haber recibido acres recriminaciones y denostaciones de algunos legisladores, entre los que sobresale la figura del senador chiapaneco Belisario Domínguez, quien utilizó la tribuna del Congreso para denunciar la responsabilidad de Huerta en los asesinatos de Madero y Pino Suárez en febrero de 1913, hecho que le costaría convertirse en otro mártir de la revolución.<sup>13</sup>

El desconocimiento del gobierno de Huerta por Venustiano Carranza y su propuesta del movimiento constitucionalista le convirtió en el factótum del Congreso Constituyente al que convocó en 1916 a celebrarse en la ciudad de Querétaro (en el Teatro Iturbide).

Los debates de los diputados constituyentes, variados en sus propuestas y tonos, coincidieron en rescatar el espíritu y la letra de la Constitución de 1857, además de agregar, en términos simplificados, cinco artículos que resumían la lucha revolucionaria de los últimos años. Dichos artículos fueron el 3º, sobre la educación; el 27, sobre la propiedad de la tierra; el 123, sobre el trabajo, y el 24 y el 130 sobre la libertad de cultos y las relaciones con el clero, respectivamente.

La constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 es la vigente, aunque ha sido modificada en más de un centenar de ocasiones. A partir de 1920 se inicia una etapa de

<sup>13</sup> Horacio Labastida, *Belisario Domínguez y el estado criminal, 1913-1914*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.

estabilidad política, crecimiento económico y construcción de instituciones con la aplicación moderada del programa revolucionario. La década de 1930 inicia bajo el periodo denominado del Maximato, que contradictoriamente impulsa un programa revolucionario más radical, el Plan Sexenal, proponiendo la modificación del tiempo de duración del periodo presidencial, que pasa de cuatro a seis años, así como el de las legislaturas, que pasan de dos a tres años para los diputados y de cuatro a seis para los senadores. Dicha reforma constitucional fue aprobada por el Congreso en 1933 y sólo en 1943 se haría la reforma para que el periodo constitucional de los gobernadores se extendiese a seis años.

La elección de Lázaro Cárdenas en la presidencia en 1934 radicaliza la puesta en marcha del programa revolucionario y da muestras de mayor respeto al Congreso, al tiempo que fortalece el presidencialismo. Las siguientes décadas son tiempos donde predomina la estabilidad política y social. En 1963 se modifica la ley electoral que permitirá el acceso al Congreso a los partidos minoritarios a través de la figura de diputados de partido, pero ello no supondrá un cambio sustancial en la ampliación del régimen democrático.

Esa relativa estabilidad de larga duración producirá, ante las críticas ciudadanas y las crecientes demandas de los partidos políticos, una primera reforma político-electoral en 1977, así como la sede definitiva del Congreso, en el Palacio Legislativo de San Lázaro en 1981, en donde rindió su Quinto Informe de Gobierno el presidente José López Portillo ante la LI Legislatura del Congreso de la Unión.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> *De Zitácuaro a San Lázaro, op. cit.*, p. 85.

La reforma de 1977 cambió radicalmente la fisonomía del Poder Legislativo, modificando su composición numérica al pasar de 238 diputados en la L Legislatura (1976-1979) a 400 diputados federales en la LI Legislatura, con una fórmula que considera un principio de representación por mayoría para la elección de 300 diputados y el de representación proporcional con que se da cabida a los representantes de las diversas organizaciones políticas que ocuparán una parte importante de las restantes 100 curules. En 1986, ante crecientes demandas de la oposición, se duplicó el número de diputados electos por el principio de representación proporcional, quedando, como hasta la fecha, en 500 el número de diputados federales. A partir de ahí, con una mayor y más compleja realidad política, se han ido profundizando una serie de trascendentes cambios político-electorales.

Desde entonces, ha habido nuevas reformas electorales con mayor o menor impacto político y social en 1988, 1991, 1996, 2000 y 2007. Como veremos en los ensayos de Gustavo Meixueiro y Efrén Arellano, se preparan nuevas modificaciones y reformas de mayor alcance que se ajusten a los tiempos presentes

y venideros. Desde 1989 hay gobernadores de distinta filiación partidista y desde 2000 hay alternancia política en la presidencia.

No ha sido la pretensión de este somero repaso de la historia del Congreso mexicano llegar al fondo de lo que ha significado la presencia de esta asamblea de representación nacional en dos siglos de historia mexicana. Imposible sería en breves páginas hacer un recuento detallado de su función política y social ni de sus transformaciones. Sin embargo, es posible señalar, sin temor a equivocarse, que el Congreso ha jugado un papel fundamental en la consolidación de la democracia en nuestro país.

Más aún, el Congreso mexicano se ha convertido en una caja de resonancia de los problemas sociales del país y, en buena medida, tiene la responsabilidad de hacer viables los proyectos de desarrollo nacional. La agenda legislativa de la LXI Legislatura, según se desprende de los programas legislativos de los grupos parlamentarios, tiene presentes los retos del siglo XXI y, tras los ineludibles debates para dirimir las diferencias, habrá que esperar que se lleven a cabo las reformas legales necesarias para enfrentarlos.

## Anexo I. Relación de los congresos nacionales en la historia de México, 1811-2010

<i>Fecha</i>	<i>Ubicación</i>	<i>Personajes relevantes</i>	<i>Contexto.</i>
18 al 21 de agosto de 1811	San Juan Zitácuaro, (hoy calle Rayón no. 9 esq. Victoria) Michoacán.	Ignacio López Rayón, José María Morelos y Pavón, José María Liceaga, el cura José Sixto Verduzco.	El movimiento armado insurgente se había generalizado en el territorio mexicano. Cortes de Cádiz en España.
13 de septiembre de 1813	Congreso de Anáhuac: Parroquia de Chilpancingo, Gro.	José María Morelos y Pavón.	Sentimientos de la Nación por José María Morelos y Pavón.
6 de noviembre de 1813	Instalación formal y legítima del Congreso de Anáhuac en Chilpancingo, Guerrero.	Ignacio López Rayón, diputado por la provincia de Nueva Galicia; José Sixto Verduzco, diputado por la provincia de Michoacán; José María Liceaga, diputado por la provincia de Guanajuato; Andrés Quintana Roo, diputado por la provincia de Puebla; Carlos María Bustamante, diputado por la provincia de México; José María de Cos, diputado por la provincia de Zacatecas; Cornelio Ortiz Zárate, diputado por la provincia de Tlaxcala Carlos Enríquez del Castillo, secretario. José María Murguía, diputado por la provincia de Oaxaca; José Manuel Herrera, diputado por la provincia de Tlaxcala.	
(de noviembre de 1813 a octubre de 1814)	Sedes (en orden cronológico): Tlacoatepec, Tlaxcala, Tesoapan, Tlalchata, Uruapan, Guayameo, San Juan Hetamo, Canario, Hacienda de Santa Ifigenia, Pótureo y Tiripetío.		El movimiento insurgente sufre múltiples reveses.
22 de octubre de 1814 a mayo de 1815	Apatzingán.	José Manuel Herrera, Andrés Quintana Roo, Carlos María Bustamante (redactores de la Constitución de Apatzingán).	Redacción y proclamación de la Constitución de Apatzingán.

15 de mayo de 1815 a 22 de diciembre de 1815	Hacienda de Puruarán, Pilcayapan, Tehuacán		Muerte de José María Morelos y Pavón, Vicente Guerrero escolta al Congreso, disolución del Congreso de Anáhuac.
1816 a 1817	Junta subalterna y Junta de Jaujilla.	Vicente Guerrero, Ignacio López Rayón.	Llegada a México de Francisco Javier Mina y Fray Servando Teresa de Mier; Fernando VII jura la Constitución de Cádiz; Agustín de Iturbide pacta con Vicente Guerrero la independencia de la Nueva España.
24 de febrero de 1822 al 1 de enero de 1829.	Iglesia de san Pedro y San Pablo, Ciudad de México.	Imperio de Agustín I; Presidencia de Guadalupe Victoria.	México se constituye como una monarquía constitucional, e Iturbide es nombrado emperador. Las diferencias entre Emperador y Congreso llevan a la disolución de éste último y a la posterior dimisión de Iturbide. Proclamación de la constitución de 1824, México se constituye como República Federal.
1 de enero de 1829 a 1847.	Salón de la Cámara de Diputados Palacio Nacional.	Antonio López de Santa Anna, Nicolás Bravo, Lucas Alamán y Anastasio Bustamante  Mariano Otero, Juan Bautista Ceballos, José María Lafragua, Luis de la Rosa, Manuel González Ureña, Melchor Ocampo, Juan José Espinosa de los Monteros	Promulgación de Las Siete Leyes por el presidente interino José Justo Corro, 30 de diciembre de 1836. Derogación en 1842 durante la presidencia de Nicolás Bravo.
12 de octubre de 1847 a noviembre de 1848.	Academia de Querétaro.		Debido a la ocupación norteamericana y tras renunciar Santa Ana, el nuevo presidente, Manuel de la Peña y Peña pide al resto de los poderes se le unan en Querétaro el 12 de octubre de 1847.
Noviembre de 1848 a diciembre de 1857. [I Legislatura]	Salón de la Cámara de Diputados, Palacio Nacional.		A partir de la promulgación de la constitución de 1857 el Congreso se vuelve unicameral hasta 1874.
Diciembre de 1857 a 1861 [II Legislatura]	Sin fungir.		Durante la Guerra de Reforma el gobierno liberal se traslada a Veracruz.

<p>22 de agosto 1872 al 29 de marzo de 1909. (Un incendio reduce a cenizas el Palacio Iturbide). [VI Legislatura hasta la XXIV Legislatura]</p>	<p>Teatro Iturbide</p>	<p>En 1874, bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, el Congreso reincorpora al Senado en sus funciones. Se mantiene el sistema bicameral en los gobiernos de Porfirio Díaz Mori y de Manuel González.</p>
<p>1 de abril de 1909 a 31 de diciembre de 1910. [XXIV y XXV Legislatura]</p>	<p>Palacio de Minería.</p>	<p>Un incendio destruye el Teatro Iturbide, les sesiones se realizan temporalmente en el Palacio de Minería. Se inicia la construcción del Palacio Legislativo en terrenos de la colonia Tabacalera. Francisco I. Madero anuncia el Plan de San Luis e inicia la Revolución mexicana.</p>
<p>21 de abril de 1911 a 28 de agosto de 1981 [XXV hasta LI Legislatura]</p>	<p>Cámara de Diputados en Donceles y Allende.</p>	<p>Renuncia a la Presidencia Porfirio Díaz. Elecciones presidenciales y ascenso de Madero al poder; Emiliano Zapata anuncia el Plan de Ayala. Golpe de estado de Victoriano Huerta (1913) e inicio del movimiento constitucionalista de Venustiano Carranza que desembocaría en el Congreso Constituyente de 1916.</p>
<p>(21 de noviembre de 1916 a 1917) [Congreso Constituyente]</p>	<p>Teatro Iturbide, Querétaro, Querétaro.</p>	<p>El Congreso Constituyente se traslada a Querétaro para redactar la nueva constitución, que se promulga el 5 de febrero de 1917.</p>
<p>1931</p>	<p>Senado</p>	<p>Ocupa la sede de Xicoténcatl no. 9</p>



1861 [II Legislatura] 9 de mayo de 1863 a 12 de julio de 1863	Mansión de las Antiguas Cajas Reales, San Luis Potosí.	Tras la vuelta de los poderes constitucionales a la Ciudad de México, después de la Guerra de Reforma, las presiones del gobierno francés y las facciones conservadores obligan al gobierno juarista a replegarse junto con el Congreso a la ciudad de San Luis Potosí.
[III Legislatura] 1864	Colegio Guadalupano, San Luis Potosí.	Tras permanecer sin fungir debido a la intervención extranjera el Congreso sesiona en el Colegio Guadalupano de San Luis, para posteriormente trasladarse a Coahuila.
[III Legislatura] 1864	Casa del Obispado Saltillo, Coahuila.	Un salón de la casa del Obispado de Coahuila sirvió brevemente como sede del Congreso durante la intervención francesa.
1865 a 1867	Sin fungir.	El gobierno republicano encabezado por Juárez enfrenta al imperio de Maximiliano; en la práctica el Congreso está disuelto.
8 de diciembre de 1867 a 1868	Salón de la Cámara de Diputados Palacio Nacional.	Restauración de la República liberal. Juárez entra a la Ciudad de México y el 8 de diciembre es formalmente instalado el Congreso en su vieja sede de Palacio Nacional.
[IV Legislatura] 1868	Teatro Chiarini. Por espacio de dos meses el Congreso sesionó en el Teatro Chiarini en 1868.*	
1868 al 8 de julio 1872 (hasta el incendio de la Cámara de Diputados)	Salón de la Cámara de Diputados Palacio Nacional	
[V Legislatura, VI Legislatura] 8 de julio a 22 de agosto de 1872	Salón de Embajadores Palacio Nacional.	Último periodo presidencial de Benito Juárez. Plan de la Noria por Porfirio Díaz. Muerte de Benito Juárez. Miguel Lerdo de Tejada asume la presidencia de la República.
[VI Legislatura]		

<p>1 de septiembre de 1981 al 5 de mayo de 1989. (Incendio del Palacio Legislativo de San Lázaro). [LI a LIV Legislatura]</p>	<p>Palacio Legislativo de San Lázaro.</p>	<p>El Palacio Legislativo de San Lázaro se inaugura durante la LI Legislatura y para recibir el 5° Informe de Gobierno de José López Portillo. El proyecto contempla albergar ambas cámaras del Congreso.</p>
<p>5 de mayo de 1989 a 1° de noviembre de 1992. [LIV a LV Legislatura]</p>	<p>Se declara a la Unidad de Congresos del Centro Médico Nacional Siglo XXI como sede alterna, mientras se realizan los trabajos de reparación y remodelación del San Lázaro.</p>	
<p>1° de noviembre de 1992 a la fecha. [LV a LXI Legislatura]</p>	<p>Palacio Legislativo de San Lázaro.</p>	<p>Durante el cuarto informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari es reinaugurado el Palacio Legislativo de San Lázaro.</p>
<p>Abril 2010</p>	<p>Senado</p>	<p>Se espera sea inaugurada la nueva sede en Av. Reforma 135 esq. Av. Insurgentes</p>

\* [http://www.canaldelcongreso.gob.mx/nueva\\_imagen/seccion.php?id=21](http://www.canaldelcongreso.gob.mx/nueva_imagen/seccion.php?id=21)

Fuente: Elaboración propia con la asistencia de Álvaro E. Uribe.

# Reforma política y sistema electoral

Gabriel L. Negretto\*

A diez años de iniciada la alternancia política en México, el gobierno y los principales partidos de oposición han presentado propuestas de reforma constitucional que, de adoptarse, podrían alterar aspectos centrales del régimen político. Lo novedoso no es la reforma política en sí, sino su carácter comprensivo. Se busca reformar simultáneamente distintas reglas del juego político, desde la fórmula para elegir presidente hasta la distribución de poderes entre ramas de gobierno, pasando por la incorporación de mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, el componente electoral es predominante en todas las propuestas y parte medular del debate público acerca de la reforma política en México.

La dimensión electoral de una reforma política es fundamental para una democracia. Del sistema electoral depende en gran medida que los ciudadanos perciban que los representantes electos reflejan sus preferencias y actúan en su nombre. Dado que se da por hecho que México sufre hoy una crisis de representación, es relevante preguntarse qué reformas están

proponiendo los partidos para superarla. El argumento central de este artículo es que si bien algunas de las reformas electorales actualmente en discusión tienen el potencial de mejorar la calidad de la representación democrática en México, ninguna de las propuestas logra por sí misma un equilibrio adecuado entre principios democráticos deseables o apunta a resolver en forma integral y coordinada las principales deficiencias del sistema representativo en México.

## **Deficiencias del sistema electoral en México**

Un diagnóstico imparcial acerca de las instituciones que necesitan reforma en una democracia debe tomar en cuenta los complejos requerimientos que ésta tiene. Un régimen democrático requiere tanto de un gobierno con capacidad de adoptar decisiones como de la representación equitativa de las preferencias ciudadanas. Una democracia efectiva y de calidad demanda la existencia de partidos fuertes y de orientación nacional que a su vez permitan cierta participación de los votantes en la selección de sus candidatos a puestos de elección

\* Profesor de tiempo completo en la División de Estudios Políticos del CIDE.

popular. Y es indispensable que los representantes tengan un margen de independencia para adoptar decisiones políticas sin privar a los ciudadanos de canales de participación y de control sobre dichas decisiones.

En el extremo, sin embargo, estos requerimientos son potencialmente contradictorios. Por ejemplo, un sistema electoral perfectamente representativo podría obstaculizar o hacer muy costosa la adopción de decisiones políticas. De la misma manera, concentrar poder en la institución presidencial podría acelerar el proceso decisorio, pero al costo de que las decisiones tomadas tuviesen escasa representación y aceptación social. Por esta razón, un diseño institucional óptimo en democracia es aquel que busca un equilibrio entre principios democráticos contrapuestos, como son los de gobernabilidad y representación. Propongo analizar bajo este criterio algunos aspectos problemáticos del sistema electoral en México.

Las principales deficiencias del sistema electoral en México se detectan en una serie de reglas que impiden una representación adecuada de las preferencias de los votantes y hacen difícil la adaptación del régimen político a circunstancias cambiantes. Mientras que la fórmula para elegir al presidente permite la elección de candidatos con escaso apoyo popular e incluso repudiados por una mayoría de votantes, un periodo presidencial relativamente largo tiende a incrementar la rigidez del régimen en caso de una crisis política. Por otra parte, el sistema para elegir diputados y senadores distorsiona el papel representativo de cada cámara y la proscripción de la reelección legislativa consecutiva crea una legislatura de amateurs y priva a los votantes del poder para hacer rendir cuentas a los legisladores.

Cuando compiten más de dos candidatos importantes a la presidencia, la peor fórmula electoral es la que rige actualmente en México, es decir, la mayoría relativa. En una contienda presidencial entre más de dos candidatos de peso, esta fórmula puede producir ganadores con un muy bajo apoyo popular, con escasos márgenes de diferencia entre el primero y el segundo candidato más votado y, lo que es más grave, deja abierta la posibilidad de que el “ganador” sea la alternativa menos preferida por una mayoría del electorado. Precisamente por la frustración social que genera en una competencia electoral multipartidista, la gran mayoría de los países en América Latina han abandonado la fórmula de mayoría relativa para elegir presidente.

Junto con Venezuela (luego de la reforma de Chávez, de 1999), México posee actualmente el término presidencial más largo de la región. La mayoría de los países cuyas constituciones tenían periodos presidenciales de seis o más años los han reducido a periodos de cinco o cuatro años durante el siglo xx. Y estas reformas se dieron por muy buenas razones. La existencia de un periodo presidencial fijo hace al régimen presidencial particularmente vulnerable cuando el presidente ha perdido el apoyo político y popular en el contexto de una crisis económica o política profunda. Este riesgo aumenta obviamente cuanto más largo es el periodo presidencial, particularmente si la Constitución, como en el caso de México, carece de un mecanismo claro y eficiente para reemplazar al presidente en la eventualidad de una terminación prematura de su mandato.

En contraste con el periodo presidencial, los diputados son electos en México por tres años, uno de los periodos más cortos de Amé-

rica Latina y del mundo.<sup>1</sup> Y aunado a esto, no pueden optar por reelegirse en forma inmediata. Esto crea una fuerte asimetría entre el poder de negociación de los legisladores y del presidente. Aunque el presidente mexicano tampoco puede reelegirse, tiene un horizonte temporal más largo que puede usar en su favor. Por otra parte, en un periodo de tres años, los diputados son forzados a permanecer como generalistas sin la oportunidad de especializarse en diferentes áreas de la legislación. Esto debilita la capacidad del Congreso para hacer propuestas de cambio en áreas técnicamente complejas e impide un control adecuado sobre las iniciativas de ley presentadas por el Poder Ejecutivo.

Aunque a menudo se lo considera como un compromiso entre la mayoría relativa y la representación proporcional, el sistema electoral para elegir diputados en México, vigente desde 1986, es en realidad un sistema que utiliza dos fórmulas distintas y no integradas para traducir votos en escaños legislativos. Los 200 escaños de lista asignados por representación proporcional no compensan los 300 escaños asignados por mayoría relativa en circunscripciones uninominales. En el conteo final, cada partido recibe un número total de asientos que resulta de la suma de las dos votaciones. Por otra parte, los votantes depositan un solo voto, que cuenta tanto para el candidato del distrito uninominal como para la lista del partido al que el candidato pertenece.

Este sistema tiene dos defectos. El primero es su sesgo mayoritario. El partido con más capacidad para ganar una mayoría de distritos

<sup>1</sup> Actualmente, sólo los diputados en El Salvador tienen un periodo de tres años, pero éstos pueden optar por la reelección inmediata.

uninominales puede obtener un número desproporcionado de escaños (si bien no debería superar el límite legal del 8%). En segundo lugar, al forzar a los electores a emitir un solo voto se convierte a los diputados plurinominales, que además se eligen en distritos de gran magnitud, en representantes en cierta medida anónimos. El elector no tiene la capacidad de decidir si vota a la lista por su propio mérito, lo que ha contribuido sin duda al desprestigio que tienen los diputados plurinominales a los ojos de la opinión pública.

Desde la inclusión en 1996 de 32 senadores electos por representación proporcional en un distrito nacional, el Senado mexicano, como la Cámara de Diputados, ha usado dos fórmulas distintas e independientes para elegir legisladores. Esto crea una duplicación innecesaria en la forma de elección de cada cámara y distorsiona el papel del Senado como cuerpo representativo de los intereses estatales. Debe notarse también que la inclusión de los senadores de representación proporcional ha hecho más numeroso lo que se supone que debe ser un cuerpo relativamente pequeño. Con un total de 128 senadores, México tiene en la actualidad la cámara alta más numerosa de América Latina.<sup>2</sup>

## Las propuestas de reforma

Las propuestas de reforma política presentadas por el presidente Calderón, por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución

<sup>2</sup> Con una población total de 180 millones (80% más que México) y 27 estados, cada uno representado por tres senadores electos por mayoría relativa, Brasil tiene un senado de 81 miembros.

Democrática y por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, incluyen cambios que buscan superar algunas de las deficiencias apuntadas del sistema electoral. Sin embargo, no todas las propuestas coinciden en los mismos puntos de reforma ni cuando lo hacen contienen la misma regulación. De las reformas propuestas, voy a considerar la elección de presidente por mayoría absoluta, la concurrencia de la elección de Congreso con la posible segunda ronda de elección presidencial, la reelección consecutiva de legisladores federales y la disminución del tamaño del Congreso.

Sólo la propuesta del presidente Calderón incluye una reforma tan necesaria como es el cambio en la forma de elegir presidente en México. En concreto, propone reemplazar la fórmula de mayoría relativa por una de mayoría absoluta. Esta fórmula tiene dos ventajas principales. La primera es que si un candidato sobrepasa el 50% de los votos en la primera votación, dicho candidato tiende a gozar del apoyo real y positivo de una mayoría de votantes. Si ningún candidato sobrepasa el umbral, la segunda ventaja de la fórmula es de carácter negativo, y consiste en evitar el triunfo del candidato que se encuentra último en las preferencias de más de la mitad de los votantes, pues en una segunda vuelta estos candidatos pierden contra aquellos que representan el “mal menor”. Dado que los candidatos más repudiados suelen ubicarse en posiciones extremas respecto de las preferencias de una mayoría de votantes, la fórmula puede también —pero no necesariamente— favorecer a los candidatos con posiciones más moderadas.

La fórmula de mayoría absoluta para elegir presidente es claramente mejor que la de mayoría relativa que se utiliza actualmente en

el país. Pero tiene varios defectos. El principal es inducir a que los candidatos presidenciales se multipliquen sin que esto responda a la diversidad de preferencias entre los votantes. Dado que es difícil superar el umbral, la mayoría absoluta motiva a los partidos pequeños a proponer candidatos presidenciales, aunque no tengan éstos posibilidad real de ganar la elección, con el solo fin de forzar una segunda vuelta y negociar su apoyo a algunos de los dos candidatos principales. Los votantes tienen más opciones sin que necesariamente mejore la representación. Por otra parte, si ningún candidato es capaz de superar el umbral y la elección de Congreso se celebra en forma concurrente con la primera ronda de elección presidencial, la fórmula de mayoría absoluta puede también fragmentar excesivamente el número de partidos que compiten y alcanzan representación en el Congreso.

La fragmentación de partidos parlamentarios puede evitarse haciendo que la elección de Congreso sea concurrente con la posible segunda ronda de elección presidencial, para generar un “efecto de arrastre” en la votación legislativa. Este es el objetivo de la propuesta de Calderón de hacer concurrente la elección de Congreso con una hipotética segunda vuelta. No hay muchos precedentes de esta combinación en América Latina; el único caso ocurrió durante la elección presidencial de 1978 en Ecuador. Pero no es difícil anticipar sus efectos. La concurrencia entre la segunda vuelta de elección presidencial y la elección de Congreso facilitaría que los partidos del primero y el segundo candidato presidencial más votado obtuviesen la primera y la segunda mayoría en el Congreso. Sin embargo, de mantenerse la renovación de la Cámara de Diputados cada

tres años (como se mantiene en la propuesta del gobierno), el objetivo de otorgar mayorías legislativas al partido del presidente se cumpliría sólo en parte, pues en esa elección bien podría quedar el presidente en minoría.

Ante los defectos de la mayoría relativa y la mayoría absoluta, la fórmula más adecuada para elegir presidente es la de mayoría relativa calificada con un margen de votos mínimo entre el primero y el segundo candidato más votado. Una fórmula de este tipo, por ejemplo, es la que establece que sólo puede ganar la presidencia el candidato que obtenga más del 40% de los votos en la primera ronda y una diferencia con el segundo más votado de al menos 10%. De no darse estas dos condiciones, se debe pasar a una segunda vuelta. Esta fórmula no tiende a fragmentar la competencia entre muchos candidatos. Sin embargo, y esto es lo importante, la mayoría relativa calificada incluye la posibilidad de recurrir a una segunda vuelta cuando la elección presidencial se fragmenta en más de dos candidatos populares y nadie alcanza el umbral mínimo de votos (o la diferencia mínima requerida entre el primero y el segundo). En este caso, recurrir a la segunda vuelta es fundamental, pues es el único mecanismo que permite eliminar al candidato menos preferido por la mayoría de los votantes. Actualmente poseen variantes de esta fórmula Argentina, desde 1994; Ecuador, desde 1998; Nicaragua, desde 2000; y Bolivia; desde 2009.

De adoptarse una fórmula de elección presidencial como la propuesta, no sería necesario hacer concurrente la elección de Congreso con la segunda ronda de elección presidencial. La mayoría relativa calificada tiende a producir con más probabilidad que la mayoría absoluta coaliciones electorales, de modo tal que mu-

chas elecciones futuras podrían dirimirse en una sola vuelta.

Al mismo tiempo, dado que el mandato presidencial es excesivamente largo en México y que sería deseable extender el mandato de los diputados, se podrían unificar los mandatos presidenciales y legislativos en cuatro o cinco años. Con una reforma de este tipo se evitarían las elecciones legislativas intermedias con la abstención electoral que suelen implicar, se “nacionalizaría” la elección de Congreso, y sería probable que los presidentes contaran durante su mandato si no con una mayoría absoluta, al menos con la primera mayoría en el Congreso. Es de lamentar que ninguna de las propuestas de los partidos haya recomendado alterar los términos de mandato del presidente ni los ciclos electorales.

Tanto la iniciativa de reforma del presidente como la del PRI proponen la elección consecutiva de legisladores federales: la primera con un límite máximo de 12 años para todos; la segunda con un límite de 9 años para diputados y de 12 para senadores. El PRD, en cambio, rechaza esta reforma. La reelección de legisladores es una reforma que México sin duda necesita, sobre todo para profesionalizar el cuerpo legislativo, y es por tanto auspicioso que dos de los principales partidos la apoyen.

Pero no se ha reparado en el hecho de que la posibilidad de reelección de legisladores no garantiza automáticamente la reelección. La gran mayoría de los países de América Latina permiten la reelección legislativa, y aún así la tasa de recambio de legisladores es muy alta. En promedio, sólo 40% de los legisladores en la región continúan en sus cargos. Esto es así porque muchos legisladores optan por no postularse nuevamente al cargo, pues perci-

ben que otros cargos a nivel local o nacional son más atractivos. Y por supuesto, no todos los que se presentan ganan la reelección. En suma, es posible tener reelección legislativa consecutiva y aún así mantener un Congreso de amateurs. Por esta razón, si realmente se quiere profesionalizar la actividad legislativa, es importante plantear la reelección legislativa en forma conjunta con una extensión del tiempo de mandato de los diputados, que duran en sus cargos un periodo muy corto.

Tanto la propuesta de reforma del gobierno como la del PRI incluyen la reducción de la Cámara de Diputados de 500 a 400. El PRD propone mantener la dimensión actual del Congreso. En el caso de la propuesta del presidente, se eliminan 60 diputados de mayoría y 40 de representación proporcional, manteniéndose así la relación preexistente entre diputados elegidos por ambos principios. En el caso de la propuesta del PRI, se eliminan 100 diputados de representación proporcional y se mantienen los 300 de mayoría relativa.

Dejando de lado si la reducción de la Cámara de Diputados genera por sí un efecto positivo para la calidad y el desempeño de la actividad legislativa, lo cierto es que esta reforma tiene posibles efectos sobre la representación. La propuesta del gobierno es más imparcial que la del PRI, puesto que conserva un balance entre los diputados elegidos por representación proporcional y por mayoría. Reducir el tamaño del Congreso por medio de reducir a la mitad a los diputados de representación proporcional agudizaría el sesgo mayoritario que ya tiene el sistema electoral mexicano.

Desafortunadamente, ninguno de los partidos ha intentado aprovechar esta oportunidad para resolver las distorsiones que crea el siste-

ma para elegir diputados. Si se quería reducir la Cámara para mostrar ante la ciudadanía un “sacrificio” de la clase política, lo más adecuado desde el punto de vista de la representación hubiese sido eliminar 100 diputados de mayoría y al mismo tiempo reformar la forma en que se elijen los diputados de representación proporcional.

Una de las razones de la impopularidad de estos diputados es que el elector no vota directamente por ellos. Estos se eligen por medio de listas muy extensas que van “a caballo” de los diputados elegidos por mayoría. Una forma de hacer más visibles a los diputados de representación proporcional es otorgar al votante dos votos separados para cada tipo de diputados y reducir la magnitud de los distritos en que se elijen los diputados de lista. Con 40 diputados elegidos por lista es muy difícil para el votante tener un conocimiento siquiera aproximado de quién se postula. Para coronar estas reformas, se podría establecer que la asignación de escaños por partido se hace de acuerdo con el principio de representación proporcional, en cuyo caso se podría eliminar el límite de sobre-representación.

El PRD ha propuesto en este sentido una reforma más extrema, como es elegir a todos los diputados por representación proporcional, utilizando una fórmula de cociente y restos mayores para seleccionar 400 diputados en 32 circunscripciones plurinominales y 100 en una lista nacional. Esto resolvería el sesgo mayoritario actual del sistema para elegir diputados en México. Sin embargo, la reforma que sugiere el PRD crearía un sesgo minoritario que afectaría la gobernabilidad del sistema sin necesariamente mejorar la representación. La fórmula del cociente y restos mayores es cono-



cida por generar una fragmentación excesiva de la competencia electoral y por permitir la proliferación de candidaturas con apoyo en reducidos grupos de votantes.

Sólo las propuestas del gobierno y del PRI coinciden en reducir la Cámara de Senadores, de 128 a 96, al eliminarse los 32 senadores de lista que se elegían por representación proporcional. Esta reforma tiene un posible efecto positivo, que va más allá de lo simbólico, puesto que devuelve a la Cámara su papel de órgano de representación territorial. Con esta modificación, las cámaras de Diputados y de Senadores se integrarían, como es lógico, con base en distintos principios de representación.

Algunas de las propuestas contemplan también un cambio en la forma de elección de los senadores. La del presidente recomienda que se elijan tres senadores por estado por medio de una cuota de votación y un sistema de voto personalizado en el que los votos se acumulan por candidato y no por lista. Si bien este sistema puede aumentar la pugna de candidatos dentro de un mismo partido, hace más competitiva la elección y permite la entrada de nuevas figuras políticas. La propuesta del PRI recomienda mantener el sistema actual de dos senadores electos por mayoría relativa y uno por la primera minoría.

La propuesta del PRD, por otra parte, recomienda no sólo mantener el tamaño original de la Cámara, sino que todos los senadores se elijan por representación proporcional en dos niveles, 96 en 32 circunscripciones y otros 32 en una única lista nacional. La fórmula a utilizar es la misma que para diputados, es decir, la de cociente y resto mayor. Con una reforma semejante, se duplicaría en forma innecesaria una forma de representación que ya existe en la

Cámara de Diputados, desvirtuando el sentido de tener una segunda cámara. Por otro lado, incrementaría en forma exponencial la fragmentación electoral. En suma, se trata de una propuesta que pone énfasis en una representación de carácter eminentemente minoritario.

### **Por una reforma integral y balanceada**

Las propuestas de reforma constitucional presentadas por el presidente y por los principales partidos de oposición representan un paso adelante en la discusión sobre reforma política que se ha dado hasta ahora en México. Todas las propuestas incluyen reformas que buscan resolver disfuncionalidades en el actual sistema de representación. Sin embargo, todas las propuestas requieren ser perfeccionadas. Consideradas aisladamente, las propuestas omiten puntos necesarios de reforma electoral, carecen de una visión integral sobre los distintos componentes del sistema electoral y no siempre encuentran el balance adecuado entre principios democráticos deseables.

En algunos aspectos, las propuestas necesitan de un planteamiento integral y coordinado, como relacionar la reelección legislativa con la extensión del mandato de los legisladores y con los ciclos de elección. En otros aspectos hay omisiones importantes, como la ausencia de reforma al mecanismo bajo el cual se elijen hoy día los diputados por representación proporcional. Finalmente, algunas de las propuestas de reforma incluidas tienen un sesgo mayoritario o minoritario que debe ser corregido. Tal es el caso de la iniciativa del PRI de eliminar a 100 diputados de representación proporcional y la iniciativa del PRD de elegir a las dos cámaras

por medio de una fórmula de representación proporcional que tiende a generar altos niveles de fragmentación.

En un contexto democrático y pluralista, las reformas institucionales sólo pueden adoptarse por medio de la negociación y el compromiso entre distintas fuerzas políticas. Es por eso que la reforma política, de adoptarse, deberá necesariamente conciliar las posturas de los principales partidos. Siendo que estas posturas

son necesariamente estratégicas y auto-interesadas, no es seguro que el compromiso entre distintas propuestas lleve a una reforma más consistente. Sin embargo, dadas las insuficiencias que cada una de las propuestas presenta por separado, existe la posibilidad de que una negociación lograra una reforma política más integral y balanceada desde el punto de vista de los principios democráticos, que la misma debería satisfacer.

# Notas sobre la normatividad interna de la Cámara de Diputados

José de Jesús González Rodríguez\*

## Contexto

En estas fechas, de manera simultánea, las cámaras del Congreso de la Unión examinan de nueva cuenta la necesidad de llevar a cabo reformas al marco legal interno del Congreso mexicano. En la revisión de las propuestas legislativas que desde hace tiempo se han presentado al respecto en ambas cámaras se han identificado al menos dos posiciones: una que propone implementar diversas reformas constitucionales que conduzcan a la expedición de una nueva Ley Orgánica del Congreso General y del Reglamento derivado de ésta; la otra afirma que es suficiente con llevar a cabo diversas adecuaciones a tales normas de organización interna y que la funcionalidad de las actividades legislativas y de operatividad interna de las cámaras debe regularse por medio de

la expedición de acuerdos parlamentarios de renovación periódica.

Varios han sido los temas que al paso del tiempo han ocupado la discusión legislativa y mediática sobre la normatividad interna del Congreso. Por una parte, se ha argumentado la necesidad de que cada Cámara cuente con una reglamentación propia e independiente en materia de organización administrativa interna y de discusión parlamentaria; igualmente, en diversos escenarios y momentos se ha destacado la conveniencia de modificar los alcances de figuras y temas como las facultades del Congreso, el fuero, la transparencia y la rendición de cuentas, el régimen de responsabilidades de los legisladores, el proceso de discusión y análisis del trabajo parlamentario en el pleno y en comisiones, el rezago, los conflictos de interés, el cabildeo, las relaciones con el Poder Ejecutivo, el servicio de carrera parlamentario y el régimen laboral de los trabajadores del Congreso, entre otros temas.

Los debates y el trabajo parlamentario al respecto han generado numerosas propuestas y diversos proyectos de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados

\* Licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Investigador del área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: trabajo, transportes, migración y derechos humanos, Pemex, Poder Judicial, sistema de justicia. Correo electrónico: [jesus.gonzalez@congreso.gob.mx](mailto:jesus.gonzalez@congreso.gob.mx)

Unidos Mexicanos y al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, proyectos que no han logrado generar los consensos político-legislativos necesarios para su aprobación, lo que ha motivado la vigencia y aplicación de una normatividad que ha sido recurrentemente considerada como aplicable sólo para una realidad distinta a la que prevalece actualmente en el Congreso de la Unión.

Las numerosas propuestas que con diferentes matices y alcances plantean la reforma o la transformación del trabajo parlamentario en México dan cuenta de la vigencia de la demanda de hacer funcionales y eficaces los procesos legislativos contemporáneos.

### **Breves referencias**

Luego de la expedición en 1999 de la Ley Orgánica del Congreso en vigor, esta disposición ha sido objeto de 22 reformas. En seis ocasiones se reformó la Ley Orgánica para hacer adecuaciones en materia de comisiones legislativas; en dos ocasiones se aprobaron reformas inherentes a los centros de estudios de la Cámara de Diputados; otras dos reformas aluden a la Contraloría Interna y en igual número se hicieron reformas concernientes al Instituto Federal Electoral.

Las restantes 10 reformas aprobadas abarcan temas como el presupuesto de la Cámara de Diputados, el Comité de Decanos, las agendas legislativas, la duración de los periodos de sesiones, los alcances de los acuerdos parlamentarios, la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión Permanente, entre otros temas.

Respecto al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados

Unidos Mexicanos en vigor, éste fue publicado en marzo de 1934 y a la fecha se le han efectuado 11 modificaciones, cuatro fueron aprobadas en la década de 1930, una en 1940, otra en 1957, dos en la década de 1960, dos más en 1975 y la última en 1981.

La primera reforma al Reglamento Interior —en 1934— se refería al tipo de vestuario a usar por los legisladores en los informes presidenciales. Posteriores reformas aludían a temas como el salario de los trabajadores del Congreso, la elección e integración de las mesas directivas de las cámaras, la comparecencia de funcionarios, la Comisión Permanente, las juntas previas a la instalación del Congreso y a aspectos relacionados con los legisladores supervivientes del Congreso Constituyente de 1917.

A través del tiempo, tanto la Ley Orgánica como el Reglamento Interior han sido objeto de numerosas propuestas de reforma, mismas que por diversas causas no han concluido el proceso legislativo correspondiente, situación que ha motivado que parte importante de los trabajos legislativos en los últimos años se hayan implementado a través de numerosos acuerdos parlamentarios emitidos por la mesa directiva, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la Comisión Permanente, la Secretaría General, los grupos parlamentarios e incluso por las propias comisiones.

Conforme a las iniciativas de reforma a la Ley Orgánica y al Reglamento Interior presentadas ante la Cámara de Diputados, los datos numéricos sobre el particular permiten advertir un crecimiento sostenido de las propuestas promovidas al respecto a partir de septiembre de 1997.

Como se muestra en la Gráfica 1, el número de iniciativas en el tema que nos ocupa ha tenido un crecimiento constante, que es más notorio en las propuestas que se abocan a plantear cambios sólo a la Ley Orgánica del Congreso. Entre las iniciativas turnadas a la comisión dictaminadora —de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias— se aprecia igualmente que parte de las propuestas incluyen también reformas al Reglamento Interior o plantean propuestas de una normatividad integral que regule el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados.

En relación a la naturaleza de las propuestas para reformar la normatividad interna del Congreso promovidas en la Cámara de Diputados, los datos contenidos en el Cuadro 1 permiten apreciar la diversidad de temas que los legisladores han considerado que deben ser materia de actualización y que se han promovido desde la LVII Legislatura.

Como se advierte, entre los rubros que concentran gran parte de las propuestas presentadas entre 1997 y 2006, la mayoría son temas alusivos a las comisiones legislativas (funcionamiento, integración, normatividad interna, etcétera). Otros temas recurrentes en las iniciativas presentadas son los que abordan aspectos del trabajo individual de los diputados, como la responsabilidad y la transparencia legislativa, sus facultades y obligaciones o aspectos ligados a los grupos parlamentarios. Otros temas aluden a la redefinición de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso o a aspectos del ceremonial y protocolo legislativo.

En las dos últimas legislaturas la situación es similar al escenario aludido líneas atrás. Los datos de la Gráfica 2 permiten advertir que al

igual que el lapso que media entre septiembre de 1997 y agosto de 2006, las iniciativas de reforma a la normatividad interna de la Cámara de Diputados presentadas se enfocan principalmente al tema de las comisiones legislativas, siguiéndole las propuestas sobre el fortalecimiento y las facultades del Congreso y los temas ligados a los órganos de gobierno y los grupos parlamentarios, rubros que en su conjunto agrupan la mayoría de las iniciativas presentadas por los diputados en las últimas dos legislaturas.<sup>1</sup>

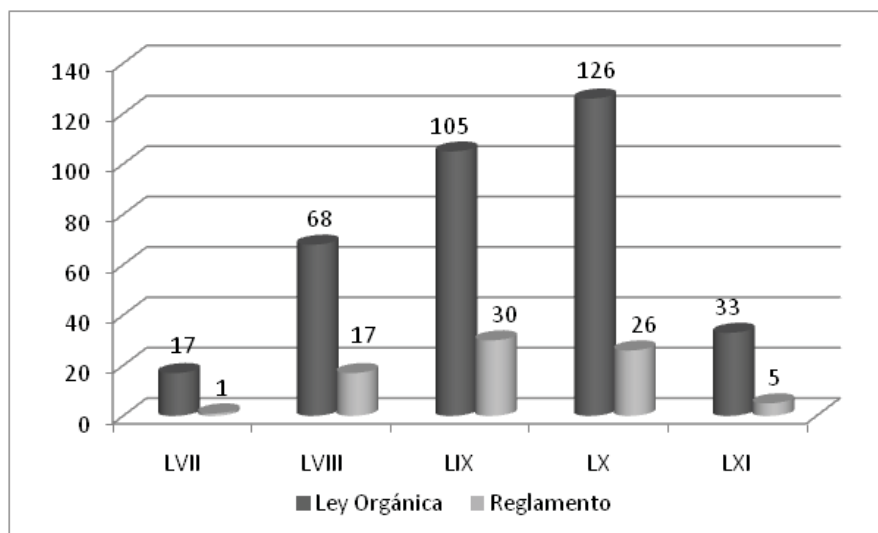
### **Posiciones acerca de la normatividad interna del Congreso**

De forma creciente, se ha ido consolidando una corriente de opinión en el sector académico y de investigación parlamentaria, así como entre políticos y legisladores, acerca de la pertinencia de actualizar el conjunto de normas que regulan la organización y las funciones del Poder Legislativo. Las valoraciones al respecto coinciden en señalar que tales reformas son una condición necesaria tanto para el fortalecimiento del propio Congreso como para la consolidación de la democracia mexicana.

En la perspectiva de Eduardo José Torres Maldonado, cualquier reforma jurídica que se intentara plantear en relación con la estructura

<sup>1</sup> Para la actual legislatura, la comisión responsable, estableció tres grupos de trabajo abocados a dictaminar las propuestas presentadas sobre el tema: un grupo enfocado a las reformas constitucionales; otro responsable de dictaminar las iniciativas sobre la Ley Orgánica y otro más las propuestas de reforma al Reglamento Interior. Véase Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias Programa Anual de Trabajo, *Gaceta Parlamentaria* 2884, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Gráfica 1. Iniciativas de reforma a la normatividad interna de la Cámara de Diputados LVIII-LXI legislaturas



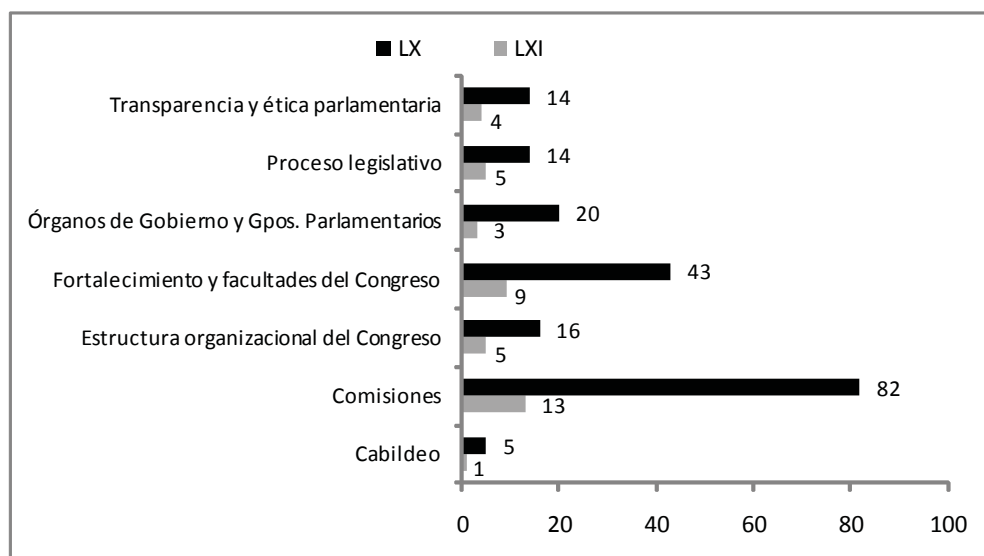
Fuente: Elaboración propia con información contenida en la base de datos de iniciativas de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Los datos para la LXI Legislatura son al mes de marzo de 2010.

Cuadro 1. Propuestas temáticas de reforma a la normatividad interna de la Cámara de Diputados LVII, LVIII y LIX legislaturas

Tema	Número de iniciativas por legislatura		
	LVII	LVIII	LIX
Estructura del Congreso	2	0	1
Nueva Ley Orgánica y reformas	2	-	-
Trabajo en comisiones	8	30	82
Nueva organización de las comisiones/tiempo para dictaminar	1	11	36
Transformar una comisión especial en ordinario/crear comisiones/centros	4	6	23
Cambio de organización interna de la cámara / órganos de poder	2	8	15
Análisis impacto económico/político/jurídico iniciativas / viabilidad	1	2	3
Creación de reglamentos para funcionamiento interior	0	2	5
Trabajo individual / responsabilidad / grupos parlamentarios	5	14	20
Transparentar el trabajo / responsabilidad / informes / cabildeo	4	6	11
Trabajo individual de diputados / facultades / obligaciones / asistencias	1	6	6
Grupos parlamentarios	0	2	3
Relación Ejecutivo-Legislativo	1	5	11
Relación con el Ejecutivo / informe presidencial	1	5	11
Conmemoraciones/reconocimientos	10	12	33
Letras de oro	9	7	24
Conmemoraciones/fiestas/honores	0	2	4
Otros	1	3	5
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>61</b>	<b>146</b>

Fuente: Monografías de comisiones legislativas, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; Reglamentos y prácticas del Congreso de la Unión, Situación de la Comisión Legislativa, CESOP, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2006.

Gráfica 2. Propuestas temáticas de reforma a la normatividad interna de la Cámara de Diputados LX y LXI legislaturas



Fuente: Elaboración propia con datos del informe de actividades de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LX Legislatura y con información de la base de datos de iniciativas de la *Gaceta Parlamentaria* de la LXI Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

del Poder Legislativo tendría que pasar por una concepción de reforma integral. Según este autor, la reforma al Poder Legislativo no puede limitarse a efectuar sólo algunos cambios al reglamento de debates de una cámara ni enfocarse a modificar la Ley Orgánica del Congreso, como tampoco reducirse a reformar algún artículo de la Constitución, sino que para Torres Maldonado deben seguirse criterios de congruencia, de sistematicidad de las normas, para que todo el esquema jurídico mexicano pueda ser armonizado, tomando en cuenta lo que establece el artículo 133 constitucional sobre la Ley Suprema de la Unión.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Eduardo José Torres Maldonado, ponencia presentada en el foro "Reflexiones en torno al Reglamento de Debates de las Cámaras del H. Congreso de la Unión", Cámara de Diputados, 26 de octubre de 2005.

Respecto a los procedimientos parlamentarios, la opinión de Roberto Gil Zuarth señala que en esta materia no ha habido prácticamente avance alguno y que el reglamento es, por decir lo menos, obsoleto. En la óptica de Gil Zuarth, el reconocimiento de la escasa eficacia del reglamento no es argumento suficiente para justificar la discrecionalidad y mucho menos para obviar la ordenación constitucional de las fuentes del derecho parlamentario mexicano, ya que, según este autor, tal cosa implica desconocer el conjunto de previsiones constitucionales que establecen el tipo de normas a las que corresponde regular aspectos específicos de la actividad parlamentaria.

En la opinión de Gil Zuarth, el actual reglamento debe ser sustituido por un cuerpo normativo que incentive la construcción de acuerdos políticos y que posibilite el juicio ciudadano

sobre el comportamiento de los actores y sobre las posiciones defendidas en relación con una pieza legislativa determinada.<sup>3</sup>

En lo tocante al tema de la transparencia y desde la perspectiva planteada en el texto denominado “La estructura de la rendición de cuentas en México”, se establece que la Ley Orgánica del Congreso conserva características del pasado donde muchas de las decisiones se tomaban de manera poco transparente. A decir de los autores del texto en mención, algunas disposiciones de la normatividad interna del Congreso rompen con el principio de máxima publicidad, inherente a los gobiernos representativos y a la rendición de cuentas, situación que ejemplifica —según la misma fuente— la opacidad de muchas de las decisiones legislativas, pues la excepción es la transparencia, no la regla. Continúa señalando el texto que este fenómeno ha venido siendo superado relativamente en los años recientes y que la vigencia de una normatividad que estimula la opacidad y la discrecionalidad no abona a una rendición de cuentas efectiva en un sistema democrático. Concluye el texto aludido afirmando que la calidad normativa interna del Congreso no regula de manera efectiva el cumplimiento de las obligaciones parlamentarias y que la actividad del Congreso se rige por un reglamento obsoleto que en la práctica debe ser sustituido periódicamente por acuerdos parlamentarios coyunturales y fáciles de modificar

<sup>3</sup> Roberto Gil Zuarth, “El Reglamento de Debates: reflexiones en torno a un galimatías constitucional”, en *Quórum Legislativo*, núm. 83, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, México, 2005.

que impiden al Poder Legislativo tener un alto grado de institucionalización.<sup>4</sup>

## Comentarios finales

En el arduo proceso de transición en que se ha visto inmerso el país en los últimos años, el Poder Legislativo ha desempeñado un papel de suma relevancia; pese a ello, su normatividad interna fue concebida y diseñada para una realidad significativamente distinta al contexto que prevalece en la actualidad.

Es generalmente aceptada la tesis acerca de la necesidad de diseñar los mecanismos que permitan hacer funcional el trabajo del Congreso, garantizando la convivencia de la diversidad de las fuerzas políticas que coexisten en su interior y salvaguardando los criterios que norman las decisiones legislativas, es decir, los criterios de pluralidad y de mayoría. Las dos visiones sobre una reforma a la normatividad interna del Poder Legislativo tendrían que detenerse a considerar lo anterior, independientemente de que cualquier propuesta legislativa que busque la genuina funcionalidad de las tareas camarales implicaría cambios sustantivos sobre las normas que sustentan las atribuciones de cada una de sus cámaras, al tiempo que entrañaría una transformación de la normatividad interna que abarcaría necesariamente los procedimientos parlamentarios, la organización administrativa y laboral interna, así como la estructura de sus órganos legislativos.

<sup>4</sup> María Amparo Casar *et al.*, “La estructura de la rendición de cuentas en México, ¿a quién rinde cuentas el Poder Legislativo en México?”, Proyecto CIDE-Hewlett, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2009, 61 p.



# Las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados

Gustavo Meixueiro Nájera\*

Mucho se ha discutido sobre el trabajo que realizan las comisiones legislativas. De hecho, es común escuchar que el verdadero trabajo que hacen los diputados no es en el pleno, sino en las comisiones. Para entender un poco más de la importancia de estos órganos, este artículo se enfoca en las comisiones ordinarias o de dictamen de la Cámara de Diputados: su definición, sus antecedentes, las atribuciones y obligaciones de sus miembros, la distribución entre los grupos parlamentarios desde la LVII Legislatura, las iniciativas turnadas y el estado que guardan, así como los principales argumentos para hacer más eficiente su trabajo y las propuestas para reformar el sistema de comisiones.

## Definición

Por definición, el término *comisión* se refiere al “conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para entender en algún

asunto”.<sup>1</sup> Más específico, Berlín Valenzuela menciona que el cumplimiento de las funciones y actividades encomendadas a las asambleas legislativas, tales como el estudio y la redacción de leyes o el control y supervisión de la administración pública, se realiza a través de las comisiones, a las que define como “organismos especializados, que con frecuencia tienen carácter permanente, a los que se asignan responsabilidades”,<sup>2</sup> y continúa mencionando que las comisiones son reuniones de cierto número de legisladores para conocer con mayor profundidad las leyes o los asuntos que requieran la aprobación del pleno, razón por la que tienen que presentar a éste una propuesta de dictamen sobre el asunto analizado. Para Benito Nacif, las comisiones son “grupos de legisladores a quienes se les delega el trabajo preparatorio que se necesita para que el pleno de la legislatura decida si una iniciativa se aprueba”.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Francisco Berlín Valenzuela, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, vol. I, Porrúa, México, 1997, p. 166.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 167.

<sup>3</sup> Benito Nacif, *Para entender. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México, 2005, p. 43.

\* Maestro en Planeación del Desarrollo Regional. Director del área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: turismo, democracia, participación ciudadana. Correo electrónico: gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx

Así, mientras que el pleno debate y aprueba o rechaza la creación o modificación de las leyes, son las comisiones las que, de forma más especializada, proporcionan al conjunto de los legisladores los elementos por los que consideran que el asunto a tratar debe ser resuelto en determinado sentido; es decir, es en este conjunto de personas en quien recae la principal responsabilidad del análisis detallado de las iniciativas de ley. Por esta razón, el trabajo de los legisladores en el pleno recae principalmente en el trabajo previo que desarrollan las comisiones. Al respecto Nacif señala: “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”.<sup>4</sup>

Aunque es en las comisiones donde se discuten y analizan con mayor detalle los proyectos que aprueba la Cámara, sus actos y resoluciones no son vinculantes hasta que no sean aprobados por el pleno de los legisladores, por lo que se infiere que estos órganos legislativos y deliberativos son subordinados al pleno de la Cámara. Más aún, los dictámenes que las comisiones presentan al pleno pueden ser modificados en el análisis final que éste realiza.<sup>5</sup>

## Antecedentes

La especialización de los asuntos que debe resolver el conjunto de legisladores y la delegación de éstos a una pequeña asamblea dependiente del pleno no es nueva. Berlín Valenzuela

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> Al respecto puede consultarse Tomas Jefferson, *Manual del Derecho Parlamentario*, edición facsimilar editada por la Cámara de Diputados, México, 2002, p. 50.

apunta que desde sus antecedentes más lejanos, la organización del trabajo legislativo en un sistema de comisiones introdujo en los parlamentos la especialización del conocimiento de los distintos asuntos que en ellos se trataban.<sup>6</sup> Por lo que hace a la experiencia parlamentaria en México, las comisiones parlamentarias ya existían desde la época de la Nueva España, pues estaban previstas en el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes Constituyentes de 1810 y después en el Reglamento Interior para el Gobierno de las Cortes de Cádiz de 1812.<sup>7</sup>

Más tarde, en el siglo XIX, el sistema de comisiones ordinarias permitió un arreglo institucional para distribuir y desarrollar las actividades legislativas en pequeños grupos más especializados.<sup>8</sup>

Sin embargo, Berlín Valenzuela explica que, en distintos parlamentos del mundo, las comisiones ya no sólo se limitan a elaborar dictámenes sobre distintos proyectos encomendados, sino a adoptar resoluciones sobre políticas públicas de carácter no legislativo o como foros

<sup>6</sup> Berlín Valenzuela, *Diccionario Universal...*, *op. cit.*, p. 168.

<sup>7</sup> Véase Juan Luis Paniagua Soto, “El sistema de comisiones en el Parlamento Español”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, 1986, p. 112; Luis Villacorta Mancebo, *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Secretaría de Publicaciones, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1989, p. 134. Cfr. en Jorge Garabito y Juan Carlos Cervantes, “El fortalecimiento del Congreso en el marco de la Reforma del Estado”, *Expediente Parlamentario* núm. 5, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, p. 53.

<sup>8</sup> David Dávila y Lila Caballero, *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*, Cuadernos de seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México, Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2005, p. 17.

para comparencias de ministros del gabinete para sesiones informativas.<sup>9</sup>

El sistema de comisiones permite la especialización de los legisladores en temas más específicos, lo que en teoría vendría a brindarles una mayor autonomía e independencia respecto de los intereses de los partidos políticos y del pleno en su conjunto, lograda precisamente por el dominio de esos temas; no obstante, a decir de algunos especialistas, esta autonomía y contrapeso especializado al interés de los partidos políticos no ha sido una realidad en el Congreso de nuestro país.<sup>10</sup>

En México, las comisiones son órganos legislativos constituidos por el pleno y que contribuyen a que la Cámara cumpla con las atribuciones que señala la Constitución, a través de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones.<sup>11</sup> Así, a las comisiones les corresponde dictaminar sobre las iniciativas de ley o decreto, solicitar, recibir y analizar información de las dependencias del Ejecutivo, y el control de la administración pública. Algunas comisiones desarrollan tareas más específicas, como la resolución de denuncias por responsabilidad de servidores públicos (Comisión Jurisdiccional), resolver sobre los ordenamientos internos de la Cámara o el Congreso (Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias), dictaminar lo referente a la capital de la república (Comisión del Distrito Federal), o la coordinación con el órgano superior de fiscalización (Comisión

de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación).

En cuanto a la forma en como se integran, las comisiones se dividen en distintas áreas de especialización (generalmente de forma temática haciendo “espejo” a la administración pública); y a sus facultades y obligaciones se le conoce como “sistema de comisiones”. Podemos distinguir dos tipos de comisiones: ordinarias o permanentes y temporales. Las primeras también son conocidas como comisiones de dictamen; dentro de las segundas podemos tener a las comisiones de investigación y las comisiones especiales.

### **Atribuciones y obligaciones**

Las comisiones ordinarias son conocidas como permanentes porque se mantienen de legislatura a legislatura (aunque el número de comisiones ordinarias puede variar de legislatura a legislatura, siempre y cuando el pleno modifique el artículo 39 de la LOCGEUM) y fundamentalmente porque el encargo de sus integrantes será hasta el término de la legislatura (aunque es facultad de la Junta de Coordinación Política proponer al pleno cambios en la integración de las mismas). Son también llamadas de dictamen, ya que son las únicas que tienen la facultad de presentar al pleno una resolución sobre la aprobación de una ley o decreto. En tanto, las comisiones de investigación y las especiales son creadas por el pleno de la legislatura para hacerse cargo de algún asunto específico y una vez cumplido el encargo, o al final de la legislatura, se extinguen.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Berlín Valenzuela, *Diccionario Universal...*, op. cit., p. 167.

<sup>10</sup> David Dávila y Lila Caballero, *El sistema...*, op. cit., p. 17.

<sup>11</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), artículo 39.

<sup>12</sup> *Ibid.*, artículos 40 al 42.

Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura y están integradas hasta por 30 miembros. Los diputados pueden pertenecer hasta a tres de ellas. Las comisiones están integradas cuidando el criterio de proporcionalidad en la integración del pleno, esto es, que el grupo parlamentario que tiene mayoría en la Cámara, lo tiene también en las comisiones. Los diputados que integran las comisiones están obligados a asistir a sus reuniones.<sup>13</sup>

Dentro de las obligaciones de las comisiones podemos citar las siguientes: rendir un informe semestral de actividades; sesionar cuando menos una vez al mes; resolver las iniciativas o los asuntos que les sean turnados por el pleno o por la Mesa Directiva de la Cámara.<sup>14</sup>

Como se comentó, el número de comisiones ordinarias ha variado de legislatura a legislatura, por lo que es interesante conocer la evolución en el número de comisiones que han existido, ya que por una parte nos indica el número de grupos especializados en asuntos específicos que han sido creados en diferentes momentos de la historia parlamentaria en México.

En las Cortes de Cádiz funcionaron 7 comisiones; para 1824 existieron 11; ya en el siglo xx había 43 en 1934 y 50 en 1975. Cuatro años después, en 1979, con la Ley Orgánica de ese año se redujo el número de estos órganos legislativos a 23, pero en 1994 ya había 42. Con la reforma a la LOCGEUM durante la LVII Legislatura en 1999, se estableció en 27 el número de comisiones. Sin embargo una nueva reforma un año más tarde amplió nuevamente el número a 40, y para la reforma a

la ley de 2003 el número se situó en 42 comisiones.<sup>15</sup> Posteriormente nuevas reformas a la Ley Orgánica aumentaron las comisiones ordinarias. Así, durante la LVII y LVIII legislaturas funcionaron 40 comisiones, 42 en la LIX, 43 en la LX y actualmente 44 en la LXI (véase Cuadro 1).

Es facultad de la Junta de Coordinación Política proponer a los diputados que presiden las comisiones.<sup>16</sup> De esta forma, durante las últimas cinco legislaturas el PRI ha presidido 83 comisiones, el PAN 66, el PRD 39, el PVEM 10, el PT 5, Convergencia 4 y Nueva Alianza 2. En la Tabla 1 se puede apreciar que la actual es la legislatura en donde el PRI ha presidido más comisiones (20 de 44 existentes) y la ocasión en que presidió menos fue durante la LX cuando le correspondieron únicamente 11. Por otro lado, fue durante la LVIII Legislatura la vez que el PAN ha presidido más comisiones, con 16 de ellas; sin embargo en la LX Legislatura fue el grupo parlamentario que presidió el mayor número de comisiones (15 de 43 existentes). Por su parte, el PRD en la LX Legislatura fue donde encabezó más comisiones con 11 de ellas, y durante la LVIII Legislatura la ocasión que presidió menos, con 4.

Aunque como se apuntó, es facultad de la Junta de Coordinación Política proponer a los diputados que presidirán las comisiones, así como a su Mesa Directiva y a los integrantes de las mismas, una de las críticas a este sistema es que en la práctica la designación de las presidencias ha reflejado más la composición interna y el equilibrio de fuerzas de la Cámara,

<sup>13</sup> *Ibid.*, artículos 43 y 44.

<sup>14</sup> *Ibid.*, artículo 45.

<sup>15</sup> Jorge Garabito y Juan Carlos Cervantes, *El fortalecimiento...*, *op. cit.*, p. 57.

<sup>16</sup> Ley Orgánica..., artículo 43.

Tabla 1. Comisiones ordinarias presididas por grupo parlamentario (LVII a LXI legislaturas)

Grupo parlamentario	Legislatura				
	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI
PRI	17	17	18	11	20
PAN	11	16	12	15	12
PRD	10	4	8	11	6
PVEM	1	2	2	2	3
PT	1	1	1	1	1
CONVERGENCIA	NA	NA	1	2	1
NUEVA ALIANZA	NA	NA	NA	1	1
TOTAL	40	40	42	43	44

NA: No aplica.

Fuente: *Gaceta Parlamentaria*.

que la experiencia legislativa de los presidentes de estos órganos especializados.<sup>17</sup>

En la Tabla 2 se describe el grupo parlamentario que ha presidido cada una de las comisiones ordinarias existentes durante las últimas cinco legislaturas. Destacan algunas comisiones que han sido encabezadas por un mismo grupo parlamentario durante más de tres legislaturas: la Comisión de Comunicaciones ha sido presidida por el PRI desde la LVII Legislatura, cuando era Comisión de Comunicaciones y Transportes; de igual forma, la Comisión de Justicia ha sido encabezada por el PRI en cinco ocasiones (incluyendo cuando fue Comisión de Justicia y Derechos Humanos); la Comisión de Recursos Hidráulicos por el PRI en las últimas cinco legislaturas (incluyendo cuando fue Comisión de Asuntos Hidráulicos); el PAN ha presidido la Comisión de Gobernación en las últimas cinco ocasiones

(incluyendo cuando fue Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales o Comisión de Gobernación y Seguridad Pública); el PRD ha estado al frente de la Comisión de Seguridad Social desde la LVII Legislatura, al igual que el PVEM ha presidido la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales (incluyendo cuando se denominó Comisión de Ecología y Medio Ambiente).

Las comisiones que han sido presididas por un grupo parlamentario en cuatro ocasiones son: Agricultura y Ganadería, Defensa Nacional, y Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias por el PRI; Economía (incluyendo cuando se denominó Comisión de Comercio o Comisión de Comercio y Fomento Industrial), Energía, Fortalecimiento al Federalismo y Salud por el PAN. Y, por último, las comisiones que al menos durante nueve años han sido presididas por un mismo grupo parlamentario: la Comisión Jurisdiccional por el PRI; Atención a Grupos Vulnerables por el PAN; Asuntos Indígenas y Desarrollo Rural por el PRD; y Radio, Televisión y Cinematografía por el PVEM (véase Tabla 2).

<sup>17</sup> David Dávila y Lila Caballero, *El sistema...*, op. cit., p. 21. Los autores aclaran que lo que sí ha sido tomado en cuenta es el perfil académico o la experiencia profesional, mas no la experiencia legislativa.

Tabla 2. Presidencia de las comisiones ordinarias (LVII a LXI legislaturas)

<i>Comisiones Ordinarias</i>	<i>Legislatura</i>				
	<i>LVII</i>	<i>LVIII</i>	<i>LIX</i>	<i>LX</i>	<i>LXI</i>
Agricultura	PRD	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Agricultura y Ganadería	No aplica	PRI	PRI	PRI	PRI
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	PRI	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Asuntos Fronterizos	PRD	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Asuntos Hidráulicos	PRI	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Asuntos Indígenas	PRI	PRD	PRD	PRD	PRI
Atención a Grupos Vulnerables	No aplica	PAN	PAN	PAN	PRI
Bosques y Selvas	PRI	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Ciencia y Tecnología	PAN	PAN	PRI	Nueva Alianza	Nueva Alianza
Comercio	PAN	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Comercio y Fomento Industrial		PAN	No aplica	No aplica	No aplica
Comunicaciones y Transportes	PRI	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Comunicaciones	No aplica	PRI	PRI	PRI	PRI
Corrección y Estilo	PRI	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Cultura	PRD	PRI	PRI	PRD	PAN
Defensa Nacional	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI
Derechos Humanos	PRD	No aplica	No aplica	No aplica	PRI
Desarrollo Metropolitano	No aplica	No aplica	PRI	PAN	PRI
Desarrollo Rural	No aplica	PRD	PRD	PRD	PAN
Desarrollo Social	No aplica	PAN	PAN	PRI	PRI
Deporte	PRI	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Distribución y manejo de Bienes de Consumo y Servicios	PRI	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Distrito Federal	PRD	PAN	PRD	PRD	PAN
Ecología y Medio Ambiente	PVEM	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Economía	No aplica	No aplica	PAN	PAN	PRI
Educación	PRD	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Educación Pública y Servicios Educativos	No aplica	PRI	PRD	PRD	PRI
Energéticos	PRD	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Energía	No aplica	PAN	PAN	PAN	PAN
Equidad y Género	No aplica	PRI	PRI	PRD	PRD
Fomento Cooperativo	PAN	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Fomento Cooperativo y Economía Social	No aplica	PAN	PRD	PAN	PRD
Fortalecimiento al Federalismo	No aplica	PAN	PAN	PAN	PAN
Función Pública	No aplica	No aplica	No aplica	PAN	PVEM

<i>Comisiones Ordinarias</i>	<i>Legislatura</i>				
	<i>LVII</i>	<i>LVIII</i>	<i>LIX</i>	<i>LX</i>	<i>LXI</i>
Ganadería	PAN	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Gobernación	No aplica	No aplica	PAN	PAN	PAN
Gobernación y Puntos Constitucionales	PAN	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Gobernación y Seguridad Pública	No aplica	PAN	No aplica	No aplica	No aplica
Hacienda y Crédito Público	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN
Información, Gestoría y Quejas	PAN	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Jurisdiccional	No aplica	PRD	PRI	PRI	PRI
Justicia	PRI	No aplica	No aplica	No aplica	PRI
Justicia y Derechos Humanos	No aplica	PRI	PRI	PRI	No aplica
Juventud y Deporte	No aplica	PVEM	PRI	PRI	PAN
Marina	PRI	PAN	PAN	Convergencia	Convergencia
Medio Ambiente y Recursos Naturales	No aplica	PVEM	PVEM	PVEM	PVEM
Participación Ciudadana	No aplica	PAN	Convergencia	Convergencia	PRD
Patrimonio y Fomento Industrial	PAN	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Pesca	PRI	PRI	PRD	PRD	PRI
Población y Desarrollo	PAN	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Población, Fronteras y Asuntos Migratorios	No aplica	PRI	PT	PAN	PAN
Presupuesto y Cuenta Pública	No aplica	PAN	PRI	PAN	PRI
Programación, Presupuesto y Cuenta Pública	PRD	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Puntos Constitucionales	No aplica	PRI	PRI	PRD	PRD
Radio, Televisión y Cinematografía	PAN	PAN	PVEM	PVEM	PVEM
Recursos Hidráulicos	No aplica	PRI	PRI	PRI	PRI
Reforma Agraria	PRI	PT	PRI	PAN	PRI
Relaciones Exteriores	PRI	PRI	PAN	PAN	PT
Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	No aplica	No aplica	PRD	PRI	PRI
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	PRI	PRI	No aplica	No aplica	No aplica
Salud	PRD	PAN	PAN	PAN	PAN
Seguridad Pública	No aplica	No aplica	PRI	PRI	PAN
Seguridad Social	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD
Trabajo y Previsión Social	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI
Transportes	No aplica	PAN	PAN	PT	PRI
Turismo	PAN	PRI	PAN	PRD	PRI
Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	PAN	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	No aplica	PRI	PRI	PRD	PRD
Vivienda	PT	PAN	PRI	PRI	PAN
Tótal	40	40	42	43	44

Fuente: *Gaceta Parlamentaria*.

## El trabajo de las comisiones ordinarias

Por otro lado, como se explicó, la principal tarea que desarrollan las comisiones ordinarias es la atención, resolución y dictaminación de las iniciativas, proyectos o proposiciones que les son turnadas. En este sentido, durante la LIX Legislatura fueron presentadas 3,614 iniciativas, de las cuales 771 fueron aprobadas, 807 fueron desechadas y 2,036 quedaron como pendientes de resolución. Durante la LX Legislatura se presentaron 3,728 iniciativas, de las cuales 540 fueron aprobadas, 406 fueron desechadas y 2,782 quedaron como pendientes. En lo que ha transcurrido de la LXI Legislatura, hasta el 24 de marzo del 2010, se han presentado 823 iniciativas, de las cuales 19 han sido aprobadas, 3 fueron rechazadas y 801 continúan pendientes. En las tablas 3, 4 y 5 se aprecian las iniciativas que han sido turnadas a cada una de las comisiones legislativas, así como el trabajo desarrollado por éstas.

No todas las comisiones reciben la misma carga de trabajo (al menos numérica) en cuanto a las iniciativas que les son turnadas; por ejemplo, durante la LIX Legislatura las tres comisiones que recibieron el mayor número de iniciativas fueron: Puntos Constitucionales (654 iniciativas), Hacienda y Crédito Público (516 iniciativas), y Justicia (450 iniciativas). En esa legislatura las comisiones que recibieron el menor número de iniciativas fueron: la Jurisdiccional (0 iniciativas), la de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (0 iniciativas) y Desarrollo Metropolitano (3 iniciativas) (véase Tabla 3).

De igual forma, en la LX Legislatura las comisiones de Puntos Constitucionales, Hacienda y Crédito Público y Justicia, fueron

las que recibieron el mayor número de turnos con 649, 538 y 323 iniciativas respectivamente. Las que menor carga de trabajo recibieron (en cuanto a las iniciativas turnadas) fueron: Jurisdiccional con ninguna; Fomento Cooperativo y Economía Social, con 3; y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación con 5 (véase Tabla 4).

En el mismo sentido, hasta lo que va de la actual legislatura, las comisiones a las que se les ha turnado el mayor número de iniciativas son: Puntos Constitucionales, con 120; Hacienda y Crédito Público, con 164; y Presupuesto y Cuenta Pública, con 75. Así, a las comisiones Jurisdiccional y Marina no les ha sido turnada ninguna iniciativa<sup>18</sup> (véase Tabla 5).

Es pertinente mencionar que el trabajo que realizan las comisiones es muy diferente en cuanto a los temas a analizar o a la complejidad de los distintos asuntos que les competen. Además, no es lo mismo resolver o dictaminar una iniciativa de ley que una modificación a algún artículo. Es decir, no se puede evaluar el trabajo que realizan las comisiones a partir del número de iniciativas aprobadas, rechazadas o pendientes. En ocasiones, las comisiones no sólo discuten sobre algún asunto, sino que organizan consultas o foros de análisis con especialistas para poder llegar a un dictamen final.

Otras veces sucede que el asunto a discutir encuentra posicionamientos diversos o encontrados entre los legisladores integrantes de la comisión. Un elemento adicional a tomar en cuenta es la importancia o trascendencia de la ley o reforma que se discute. Así, mientras una comisión puede aprobar una sola iniciativa

<sup>18</sup> Cifras al 24 de marzo de 2010.



Tabla 3

<i>Comisiones Ordinarias</i>	<i>LIX Legislatura Iniciativas</i>						
	<i>Presen</i>	<i>Aprob</i>	<i>Rech</i>	<i>Pend</i>	<i>% Aprob</i>	<i>% Rech</i>	<i>% Pend</i>
Agricultura y Ganadería	49	21	5	23	43%	10%	47%
Asuntos Indígenas	14	3	1	10	21%	7%	71%
Atención a Grupos Vulnerables	65	15	26	24	23%	40%	37%
Ciencia y Tecnología	14	5	3	6	36%	21%	43%
Comunicaciones	34	1	10	23	3%	29%	68%
Cultura	31	10	4	17	32%	13%	55%
Defensa Nacional	30	6	12	12	20%	40%	40%
Derechos Humanos	8	-	4	4	0%	50%	50%
Desarrollo Metropolitano	3	-	-	3	0%	0%	100%
Desarrollo Rural	13	3	5	5	23%	38%	38%
Desarrollo Social	34	11	12	11	32%	35%	32%
Distrito Federal	28	1	-	27	4%	0%	96%
Economía	120	32	58	30	27%	48%	25%
Educación Pública y Servicios Educativos	123	14	46	63	11%	37%	51%
Energía	46	6	17	23	13%	37%	50%
Equidad y Género	28	12	8	8	43%	29%	29%
Fomento Cooperativo y Economía Social	17	7	7	3	41%	41%	18%
Fortalecimiento al Federalismo	19	13	1	5	68%	5%	26%
Función Pública	14	1	10	3	7%	71%	21%
Gobernación	345	38	101	206	11%	29%	60%
Hacienda y Crédito Público	516	244	145	127	47%	28%	25%
Jurisdiccional	0	-	-	-			
Justicia	450	74	53	323	16%	12%	72%
Juventud y Deporte	29	10	14	5	34%	48%	17%
Marina	12	2	5	5	17%	42%	42%
Medio Ambiente y Recursos Naturales	92	37	39	16	40%	42%	17%
Participación Ciudadana	14	-	2	12	0%	14%	86%
Pesca	5	4	-	1	80%	0%	20%
Población, Fronteras y Asuntos Migratorios	20	2	4	14	10%	20%	70%
Presupuesto y Cuenta Pública	54	14	15	25	26%	28%	46%

Puntos Constitucionales	654	52	23	579	8%	4%	89%
Radio, Televisión y Cinematografía	44	7	20	17	16%	45%	39%
Recursos Hidráulicos	28	8	13	7	29%	46%	25%
Reforma Agraria	22	5	2	15	23%	9%	68%
Relaciones Exteriores	16	4	5	7	25%	31%	44%
Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	158	15	19	124	9%	12%	78%
Salud	151	46	68	37	30%	45%	25%
Seguridad Pública	51	8	6	37	16%	12%	73%
Seguridad Social	53	11	14	28	21%	26%	53%
Trabajo y Previsión Social	153	18	12	123	12%	8%	80%
Transportes	26	4	4	18	15%	15%	69%
Turismo	18	4	10	4	22%	56%	22%
Vigilancia de la Auditoría Superior	0	-	-	-			
Vivienda	13	3	4	6	23%	31%	46%
Total	3614	771	807	2036	21%	22%	56%

Nota: En la LIX Legislatura había 42 comisiones ordinarias. La Comisión de la Función Pública se creó en la LX Legislatura, los asuntos relacionados con esta materia eran atendidos por la Comisión de Gobernación. Para la LXI Legislatura, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos se dividió en dos comisiones. Para fines numéricos y de comparación en la tabla aparecen las 44 comisiones existentes en la actual LXI Legislatura.

Fuente: *Gaceta Parlamentaria*.

Cuadro 4

<i>Comisiones Ordinarias</i>	<i>LX Legislatura Iniciativas</i>						
	<i>Presen</i>	<i>Aprob</i>	<i>Rech</i>	<i>Pend</i>	<i>% Aprob</i>	<i>% Rech</i>	<i>% Pend</i>
Agricultura y Ganadería	21	-	-	21	-	-	100%
Asuntos Indígenas	15	2	2	11	13%	13%	73%
Atención a Grupos Vulnerables	80	18	12	50	23%	15%	63%
Ciencia y Tecnología	10	7	-	3	70%	-	30%
Comunicaciones	22	6	8	8	27%	36%	36%
Cultura	19	3	4	12	16%	21%	63%
Defensa Nacional	38	6	2	30	16%	5%	79%
Derechos Humanos	37	5	2	30	14%	5%	81%
Desarrollo Metropolitano	8	1	1	6	13%	13%	75%
Desarrollo Rural	27	6	4	17	22%	15%	63%
Desarrollo Social	43	-	4	39	-	9%	91%

Distrito Federal	22	-	-	22	-	-	100%
Economía	103	14	22	67	14%	21%	65%
Educación Pública y Servicios Educativos	124	15	34	75	12%	27%	60%
Energía	47	1	15	31	2%	32%	66%
Equidad y Género	50	11	5	34	22%	10%	68%
Fomento Cooperativo y Economía Social	3	1	-	2	33%	-	67%
Fortalecimiento al Federalismo	6	2	1	3	33%	17%	50%
Función Pública	95	20	21	54	21%	22%	57%
Gobernación	260	21	46	193	8%	18%	74%
Hacienda y Crédito Público	538	140	8	390	26%	1%	72%
Jurisdiccional	0	-	-	-	-	-	-
Justicia	323	42	53	228	13%	16%	71%
Juventud y Deporte	22	5	1	16	23%	5%	73%
Marina	9	2	-	7	22%	-	78%
Medio Ambiente y Recursos Naturales	96	11	6	79	11%	6%	82%
Participación Ciudadana	13	3	3	7	23%	23%	54%
Pesca	13	2	-	11	15%	-	85%
Población, Fronteras y Asuntos Migratorios	30	7	3	20	23%	10%	67%
Presupuesto y Cuenta Pública	239	27	30	182	11%	13%	76%
Puntos Constitucionales	649	82	9	558	13%	1%	86%
Radio, Televisión y Cinematografía	35	-	4	31	-	11%	89%
Recursos Hidráulicos	30	2	8	20	7%	27%	67%
Reforma Agraria	21	2	5	14	10%	24%	67%
Relaciones Exteriores	9	1	2	6	11%	22%	67%
Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	150	17	12	121	11%	8%	81%
Salud	151	18	41	92	12%	27%	61%
Seguridad Pública	64	21	18	25	33%	28%	39%
Seguridad Social	78	7	10	61	9%	13%	78%
Trabajo y Previsión Social	150	3	1	146	2%	1%	97%
Transportes	36	1	4	31	3%	11%	86%
Turismo	11	1	2	8	9%	18%	73%
Vigilancia de la Auditoría Superior	5	4	-	1	80%	-	20%
Vivienda	26	3	3	20	12%	12%	77%
Total	3728	540	406	2782	14%	11%	75%

Fuente: *Gaceta Parlamentaria*.

Cuadro 5

<i>Comisiones Ordinarias</i>	<i>LXI Legislatura</i>			
	<i>Iniciativas</i>			
	<i>Presentadas</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>Rechazadas</i>	<i>Pendientes</i>
Agricultura y Ganadería	3	-	-	3
Asuntos Indígenas	2	-	-	2
Atención a Grupos Vulnerables	17	-	-	17
Ciencia y Tecnología	1	-	-	1
Comunicaciones	10	-	-	10
Cultura	2	-	-	2
Defensa Nacional	3	-	-	3
Derechos Humanos	12	-	-	12
Desarrollo Metropolitano	1	-	-	1
Desarrollo Rural	4	-	-	4
Desarrollo Social	14	-	-	14
Distrito Federal	4	-	-	4
Economía	20	-	1	19
Educación Pública y Servicios Educativos	25	-	1	24
Energía	16	3	-	13
Equidad y Género	14	-	-	14
Fomento Cooperativo y Economía Social	1	-	-	1
Fortalecimiento al Federalismo	1	-	-	1
Función Pública	17	-	-	17
Gobernación	53	1	-	52
Hacienda y Crédito Público	164	10	-	154
Jurisdiccional	0	-	-	0
Justicia	50	-	-	50
Juventud y Deporte	4	-	-	4
Marina	-	-	-	0
Medio Ambiente y Recursos Naturales	9	-	-	9
Participación Ciudadana	7	-	-	7
Pesca	1	-	-	1
Población, Fronteras y Asuntos Migratorios	5	-	-	5
Presupuesto y Cuenta Pública	75	1	1	73
Puntos Constitucionales	120	2	-	118
Radio, Televisión y Cinematografía	4	-	-	4
Recursos Hidráulicos	1	-	-	1
Reforma Agraria	2	-	-	2

Relaciones Exteriores	2	-	-	2
Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	44	-	-	44
Salud	28	1	-	27
Seguridad Pública	16	-	-	16
Seguridad Social	24	-	-	24
Trabajo y Previsión Social	34	1	-	
Transportes	4	-	-	4
Turismo	1	-	-	1
Vigilancia de la Auditoría Superior	1	-	-	1
Vivienda	7	-	-	7
Total	823	19	3	801

Nota: En la LX Legislatura había 43 comisiones ordinarias, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos se dividió posteriormente en dos comisiones. Para fines numéricos y de comparación en la tabla aparecen las 44 comisiones existentes en la actual LXI Legislatura.

Fuente: *Gaceta Parlamentaria*.

turnada (una ley completa, por ejemplo), otra comisión puede resolver y dictaminar sobre varias iniciativas que modifican un artículo de una norma jurídica.

Para Benito Nacif, aunque es una realidad que se presentan muchas iniciativas y se resuelven pocas, es un grave error asumir que mientras más leyes o decretos se aprueben, el Congreso funciona mejor. Nacif argumenta que mientras una comisión está dictaminando o trabajando sobre un conjunto de iniciativas importantes, no se debe distraer resolviendo asuntos menores y agrega que la sociedad no haría un buen uso de sus legisladores y representantes al obligarlos a dictaminar iniciativas irrelevantes conforme llegan al Congreso.<sup>19</sup>

Así, hecha la observación, la simple revisión numérica de las iniciativas aprobadas, rechaza-

das y pendientes de las comisiones, es un indicador de la necesidad de reformar el sistema de comisiones que se encuentra vigente. Durante la LIX Legislatura las comisiones que resolvieron el mayor número de iniciativas fueron Hacienda y Crédito Público, con 389 iniciativas; Gobernación, 139 iniciativas y Justicia, 127 iniciativas. Sin embargo, las comisiones que resolvieron la mayor parte de los asuntos que les fueron turnados fueron Juventud y Deporte, Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca. En esta legislatura se quedaron sin resolver 2,036 iniciativas, 56% del total que fueron presentadas (véase Tabla 3).

En la LX Legislatura, las comisiones que resolvieron el mayor número de iniciativas fueron Hacienda y Crédito Público, 148 iniciativas; Justicia, 95 iniciativas; y Puntos Constitucionales, 91 iniciativas. Las comisiones que resolvieron la mayor parte de las iniciativas que les fueron turnadas fueron: Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Cien-

<sup>19</sup> Benito Nacif, "El fortalecimiento de las Comisiones", *Reformas urgentes al marco jurídico del Congreso mexicano*, Cámara de Diputados, México, 2004, p. 85.

cia y Tecnología, y Comunicaciones. En esta legislatura se quedaron sin resolver 2,782 iniciativas, 75% del total que fueron presentadas (véase Tabla 4). Por otro lado, en ambas legislaturas analizadas hubo comisiones que no resolvieron algún asunto y la totalidad de las iniciativas que les fueron turnadas se quedaron en calidad de pendientes.

### **Propuestas de reforma al sistema de comisiones**

Como se observa, el rezago legislativo es considerable, y se incrementa de legislatura en legislatura ya que las iniciativas que no fueron resueltas por el pleno de los diputados pasan a la siguiente legislatura en calidad de pendientes. Es decir, a la llegada de los nuevos legisladores, éstos se enfrentan a un gran cúmulo de asuntos pendientes que resolver, a los que se suman las nuevas iniciativas que son presentadas.

La situación anterior ha originado que diversos especialistas y legisladores propongan una reforma completa al sistema de comisiones que permita hacer más eficiente su trabajo y terminar con la denominada “congeladora legislativa”, que se ha convertido en la práctica en una figura no deseada del Congreso mexicano.

En opinión de algunos especialistas, la reforma a la Ley Orgánica de 1999 otorgó a las comisiones un fortalecimiento en cuanto a sus facultades y a sus atribuciones de control y evaluación de la gestión de la administración pública y del ejercicio del gasto. Sin embargo, hizo falta un conjunto de disposiciones sobre el funcionamiento, asistencia y dictamen, que les permitiera funcionar con mayor eficiencia, por

lo que señalan que la regulación del trabajo en comisiones es casi inexistente.<sup>20</sup>

Al respecto, durante la LIX Legislatura, la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, en coordinación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, organizaron un ciclo de mesas redondas llamado “Reformas urgentes al marco jurídico del Congreso mexicano”, donde convocaron a especialistas en derecho parlamentario, así como a diputados y senadores. En éste se propusieron distintas reformas para fortalecer y modificar el sistema de comisiones, entre las que destacan:<sup>21</sup>

- Establecer términos perentorios de dictamen; eliminar la posibilidad de congelar alguna iniciativa.
- Establecer un plazo constitucional en el que el Poder Legislativo debe dictaminar y pronunciarse respecto a iniciativas que provengan de otro Poder.
- Revisar la constitución interna de las comisiones ordinarias, sus recursos, sus atribuciones, su número y su relación con el pleno.
- Crear una nueva estructura al interior de las comisiones que les confiera mayor capacidad de trabajo.
- Crear la figura del ponente (caso del Congreso español o Parlamento italia-

<sup>20</sup> Dip. Luis Eduardo Espinoza Pérez, “El fortalecimiento de las comisiones como medio para mejorar el proceso legislativo”, *Reformas urgentes al marco jurídico del Congreso mexicano*, Cámara de Diputados, México, 2004, p. 72; Jorge Garabito y Juan Carlos Cervantes, *El fortalecimiento...*, *op. cit.*, p. 58.

<sup>21</sup> Véanse las ponencias de Eduardo Espinoza Pérez, Pedro Salazar Ugarte, Sergio César Jáuregui Robles y Benito Nacif en *Reformas urgentes...*, *op. cit.*, pp. 62-91.

no) o reportero (caso del Parlamento francés).

- Consolidar los centros de estudio y el servicio de carrera para eludir la politización en la designación de asesores.
- Reducir el número de comisiones ordinarias.
- Establecer reglas en las comisiones sobre calendario de sesiones, de quórum, órganos técnicos y de apoyo independientes.
- Introducir un sistema que dé flexibilidad a las reglas bajo las cuales se discuten y votan los dictámenes de las comisiones en el pleno.
- Otorgar a las comisiones la facultad de separar los temas fundamentales para la sociedad de los que sean triviales.

En el mismo sentido Dávila y Caballero mencionan que en el marco normativo que rige al sistema de comisiones existen contradicciones y omisiones entre la Ley Orgánica del Congreso, su reglamento y los acuerdos parlamentarios de los órganos de gobierno, lo que ha originado un funcionamiento inadecuado de la institución. Dentro del diagnóstico que realizan apuntan: la falta de lineamientos para el trabajo y la presentación de informes de las comisiones; la difusión poco oportuna de sus eventos, reuniones y demás actividades; la distribución de las presidencias entre los grupos parlamentarios; la concentración de facultades en los órganos de gobierno; la centralización de la facultad presupuestaria en una sola comisión; la presencia de intereses en la agenda de las comisiones a través de la imposición de sus presidentes; la falta de transparencia, entre otras debilidades del sistema. Por lo que las

propuestas para hacer más eficiente el trabajo de las comisiones van encaminadas a solucionar los puntos enlistados.<sup>22</sup>

Por otro lado, haciendo una revisión de las iniciativas para reformar el sistema de comisiones (artículos 43, 44 o 45 de la LOGGEUM) durante la actual LXI Legislatura se han presentado 10 iniciativas: 4 por diputados del PVEM, 3 por diputados del PRI, una iniciativa por un diputado del PAN, otra por un diputado del PT y una última por un diputado del PRD.

En síntesis, las iniciativas van encaminadas a reducir el tiempo de integración de las comisiones ordinarias, sancionar a los diputados que falten a las sesiones de las comisiones, ampliar las facultades de las comisiones, establecer un plazo para la presentación de los dictámenes al pleno, y establecer un nuevo mecanismo para que las comisiones, aun sin la asistencia de la mayoría de sus integrantes, puedan sesionar y dictaminar. En el Cuadro 1 se aprecia el nombre del diputado promovente, la fecha de presentación de la iniciativa y una pequeña síntesis de lo que pretende la propuesta legislativa.

## Comentarios finales

El trabajo de las comisiones parlamentarias es fundamental para el desempeño de la Cámara. Como se explicó, el trabajo que desarrollan las comisiones es indispensable, ya que con base en él, el pleno discute y aprueba o rechaza proyectos de ley o de decreto. Además, para la evaluación y control que sobre la administración pública tiene el Poder Legislativo, el tra-

<sup>22</sup> David Dávila y Lila Caballero, *El sistema...*, *op. cit.*

bajo que desarrollan las comisiones es también de suma importancia.

Una de las principales críticas que los especialistas hacen sobre la Cámara se debe al rezago legislativo. Legislatura tras legislatura se acumula un sinnúmero de iniciativas que las comisiones no son capaces de atender, algunas ve-

ces por falta de tiempo, otras por falta de acuerdo entre los diferentes grupos parlamentarios.

Sin embargo, en la revisión realizada, los legisladores están de acuerdo con la necesidad de una reforma integral al sistema de comisiones que les permita desarrollar de forma más eficiente su tarea.



Cuadro 1. Iniciativas pendientes de dictamen que pretenden reformar los artículos 43, 44 o 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, LXI Legislatura

<i>Presentada por:</i>	<i>Fecha de presentación</i>	<i>Síntesis</i>
Dip. Jorge López Portillo Basave (PRI)	27/10/2009	Que la integración de las comisiones se realice a más tardar en la tercera sesión de instalación de la Cámara.
Dip. Adriana Sarur Torre (PVEM)	29/10/2009	Que las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, y Hacienda y Crédito Público se constituyan a más tardar el día 20 del primer mes de ejercicio.
Dip. José Erandi Bermúdez Méndez (PAN)	26/11/2009	Que las comisiones ordinarias se constituyan durante los primeros quince días de ejercicio de la legislatura.
Dip. Oscar González Yáñez (PT)	05/11/2009	Establecer un plazo de veinte días hábiles para dictaminar. Si no se emite dictamen, se entenderá en sentido afirmativo y se someterá al pleno para su discusión y votación.
Dip. César Augusto Santiago Ramírez (PRI)	18/11/2009	Que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación pueda solicitar a otras comisiones la opinión respecto de la Cuenta Pública, y con base en ellas elabore su dictamen.
Dip. Adriana Sarur Torre (PVEM)	26/11/2009	Introducir el mecanismo de voto ponderado en las comisiones ante la falta de quórum en las reuniones que se tuviese que votar; que los diputados pertenezcan a un máximo de dos comisiones; publicar los registros de asistencia a las comisiones; otorgar al presidente de las comisiones la facultad de solicitar la sustitución de diputados que no asistan; nuevas reglas para la dictaminación; que el plazo para dictaminar sea de 30 días.
Dip. Felipe Solís Acero (PRI)	10/12/2009	Permitir a los vicepresidentes y secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara que sean integrantes de las comisiones, más no de sus mesas directivas.
Dip. Juan José Guerra Abud (PVEM)	20/01/2010	Establecer nuevas reglas en la convocatoria y quórum de las reuniones de las comisiones.
Dip. Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez (PRD)	09/02/2010	Que la Cámara pueda solicitar al titular del Poder Ejecutivo la destitución de algún funcionario que habiendo sido citado a comparecer ante alguna comisión, y sin causa justificada, no cumpla con su obligación de hacerlo.
Dip. Carlos Alberto Ezeta Salcedo (PVEM)	02/03/2010	Que los legisladores que no concurran a una sesión de la comisión a la que pertenezcan sin causa justificada no tengan derecho a la dieta correspondiente al día de la inasistencia.

Fuente: *Gaceta Parlamentaria* (consulta: 29 de marzo de 2010).

## La reforma del Congreso en la opinión pública

Efrén Arellano Trejo\*

Este artículo tiene el objetivo de analizar las principales tendencias de opinión en torno a la probable reforma del Congreso de la Unión. Para ello, el trabajo se encuentra dividido en tres secciones: en la primera se describen, brevemente, algunos temas de opinión o aspectos asociados positivamente por los ciudadanos con las funciones y facultades de los diputados. En la segunda parte se describe el contexto de opinión actual en torno a los legisladores, caracterizado por un relativo crecimiento de la confianza y la persistencia de diversos factores adversos. En la última sección se revisan los principales indicadores respecto a las propuestas concretas de reforma de esta institución.

### Apoyo a las facultades del Congreso

Una de las tareas básicas de la consolidación de la democracia es asumir plenamente, tan-

\* Maestro en Comunicación Política por la UNAM. Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, cultura política, análisis de medios de comunicación, y seguridad pública. Correo electrónico: efrén.arellano@congreso.gob.mx

to por ciudadanos como por actores políticos, las reglas básicas del funcionamiento de este régimen.<sup>1</sup> En términos definidos por Ángel Flisfisch, es posible sostener que existe un consenso democrático cuando se consigue que las respuestas favorables a los valores democráticos sean mayores a 75 por ciento.<sup>2</sup>

A partir de esta premisa múltiples estudios sobre cultura democrática han dado seguimiento a la forma en que ciudadanos de todo el mundo aceptan o no las reglas de la democracia.<sup>3</sup> Un estudio recientemente actualizado por *El Universal* permite identificar las principales tendencias sobre este tema para el caso mexicano. De acuerdo con los datos expuestos en el

<sup>1</sup> Leonardo Morlino, *Democracias y democratizaciones*, Ediciones Cepcom, México, 2005, pp. 175-179.

<sup>2</sup> Ángel Flisfisch, “Consenso democrático en el Chile autoritario”, en Norbert Lechner, *Cultura política y democratización*, Buenos Aires, CLACSO, 1987, pp. 99-100. La escala propuesta por Flisfisch se complementa con los siguientes niveles: “disenso democrático” (60-74%), “disenso” (59-41%), “disenso autoritario” (40-26%) y consenso autoritario (25-0% de los entrevistados).

<sup>3</sup> Para el caso de México y América Latina uno de los estudios más consistentes ha sido el informe preparado periódicamente por la Corporación Latinobarómetro, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Cuadro 1, México no ha alcanzado el umbral del “consenso democrático” en todos los reactivos aquí incluidos: si bien 72% considera que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, 41% estaría de acuerdo en que frente a una situación difícil “el gobierno pase por encima de la ley”.

Esta encuesta también permite tener un acercamiento a la forma contradictoria en que es percibido el Congreso: alrededor de la mitad de la población está de acuerdo en que “la de-

mocracia significa la existencia de un Congreso que limite al presidente”, pero un porcentaje ligeramente mayor también cree que se necesita a “alguien que venga a imponer orden en México y que resuelva los problemas sin importar lo que digan los diputados y senadores”.

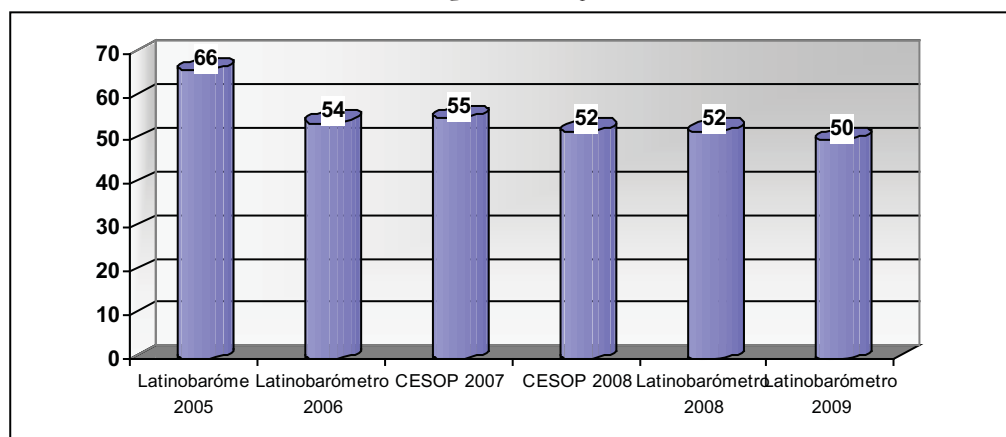
Pese a esta percepción contradictoria, otras encuesta permiten ratificar que para alrededor de la mitad de los mexicanos “la democracia no puede funcionar sin Congreso” o sin diputados (véase Gráfica 1).

Cuadro 1. Evolución de las principales opiniones ciudadanas en torno a la democracia (2002-2010)

Reactivo	2002	2003	2004	2005	2010
1. La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	71%	70%	65%	71%	72%
2. No me importa si un dictador toma el poder en México en tanto que pueda resolver nuestros problemas económicos y le dé a todo mundo un trabajo	39%	41%	41%	50%	32%
3. Cuando hay una situación difícil, está bien que el gobierno pase por encima de la ley y resuelva esa situación	41%	46%	34%	36%	41%
4. La manera en que uno vote puede cambiar la manera en que las cosas serán en México	71%	75%	69%	72%	59%
5. La democracia significa la existencia de un Congreso que limite al presidente	49%	47%	51%	51%	51%
6. Necesitamos a alguien que venga a imponer orden en México y que resuelva los problemas sin importar lo que digan los diputados y senadores	53%	52%	53%	61%	54%

Fuente: *El Universal*, 9 de marzo de 2010, con base en encuestas nacionales.

Gráfica 1. Porcentaje de la población que considera que la democracia no puede funcionar sin Congreso o sin diputados

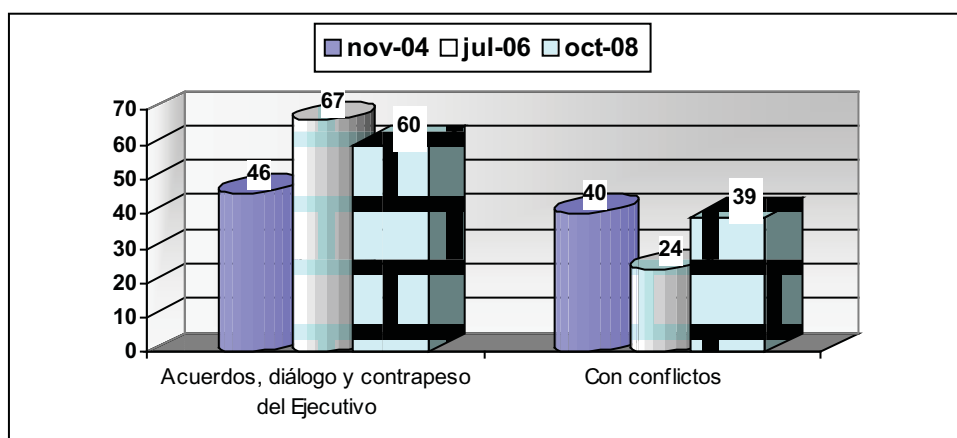


Fuentes: Latinobarómetro, reportes de prensa 2005, 2006, 2008 y 2009, disponibles en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org) (fecha de consulta: septiembre de 2009) y CESOP con base en encuestas nacionales en vivienda, realizadas en diciembre de 2007 y octubre de 2008, respectivamente.

Otros indicadores también muestran una tendencia a asociar a los diputados con aspectos tales como “acuerdos” y “diálogo” (véase

Gráfica 2) y a valorar positivamente su papel como contrapeso del Ejecutivo (Gráfica 3).

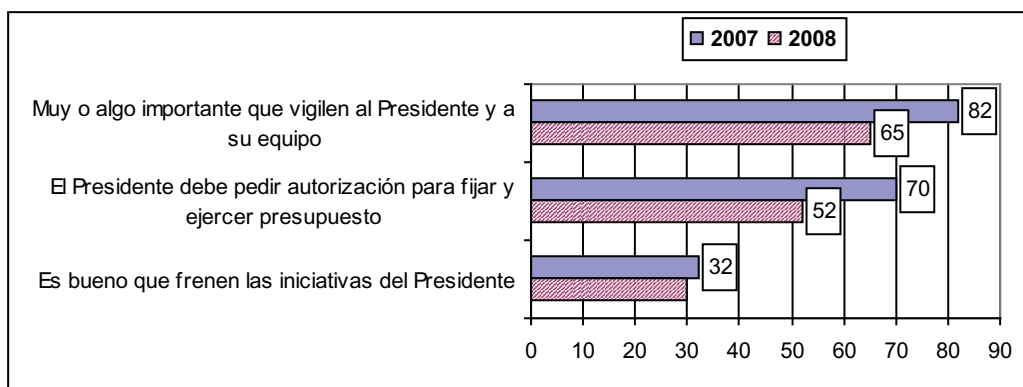
Gráfica 2. *Le voy a mencionar una lista de opciones, por favor dígame con cuál de ellas identifica más a la Cámara de Diputados*



Nota: para cada año, con “no sabe” y “no contestó” y otros = 100%

Fuente: Parametría, “Diputados incomprendidos, pero bien calificados”, con base en encuestas nacionales en vivienda”, www.parametria.com.mx (fecha de consulta: enero de 2008); y para 2008, CESOP, 2008.

Gráfica 3. Percepciones predominantes sobre la relación con el Poder Ejecutivo (porcentajes)



Fuente: CESOP (2007 y 2008).

Estas cifras indican una ventana de oportunidad respecto al posicionamiento del Poder Legislativo en la opinión pública: aunque en términos generales la ciudadanía tiene escasos conocimientos sobre el funcionamiento y facultades del Congreso, sectores importantes de la población han asimilado positivamente las funciones esenciales que tiene este órgano colegiado para el funcionamiento de la democracia; una tendencia de opinión que puede fortalecerse, pues en cuando menos ocho países de América Latina más de 60% de sus habitantes considera que la democracia no puede funcionar sin Congreso.<sup>4</sup>

### **Contexto de opinión en torno a los legisladores**

En México, como ocurre en muchas partes del mundo, los legisladores son de las figuras políticas con los menores niveles de aprobación. Esto obedece, entre muchas cosas, al escaso contacto que tienen los ciudadanos con sus congresos, a lo difícil que resulta posicionar en los medios a un órgano que no tiene una dirección única (a veces contradictoria) y a que la lógica del proceso legislativo (paulatina y sujeta a diversas instancias de aprobación) no coincide con la lógica que impera en los medios electrónicos de difusión (donde predomina lo breve, lo inmediato y lo espectacular).

Sin embargo, en una visión retrospectiva de largo plazo, es posible observar que la con-

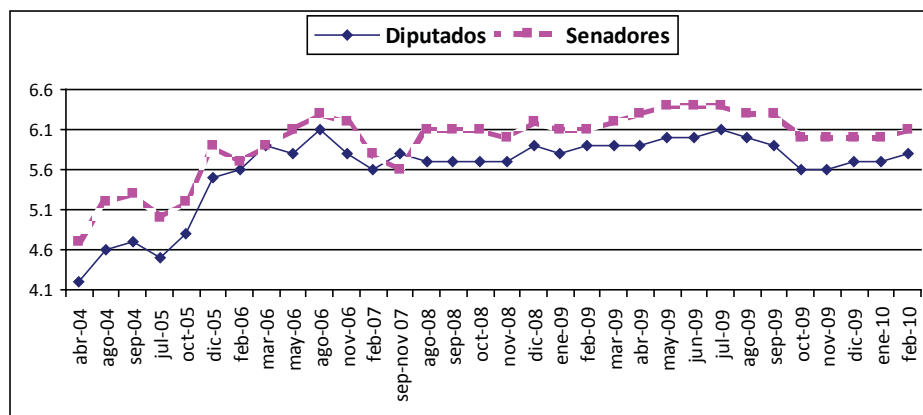
fianza depositada por los ciudadanos en los diputados tuvo un importante crecimiento entre los años de 2006 y 2007 y, con diversas variaciones, se ha mantenido en esos niveles hasta la fecha. En abril de 2004 la confianza promedio en los diputados fue de 4.2 y en los senadores de 4.7; durante todo 2009 y lo que va de 2010, en promedio estas cifras han sido, respectivamente, de 5.8 y 6.1; los senadores han tenido una evaluación aprobatoria en los últimos 13 meses y los diputados han estado muy cerca de este umbral. Se trata de un crecimiento de alrededor de 40% para ambos legisladores (véase Gráfica 4).

En otro trabajo ya hemos explicado algunas de las razones que explican este crecimiento paulatino pero constante de los últimos seis años. Aquí mencionaremos sólo brevemente dichos argumentos:

- a) Entre 2005 y finales de 2006, periodo en el cual se observó el crecimiento de confianza más pronunciado, es a la vez tiempo de estabilidad económica y un relativo crecimiento del país.
- b) A lo largo de todos estos años ha sido habitual para los ciudadanos el funcionamiento de gobiernos divididos, para quienes se ha convertido en algo habitual la presencia de un debate político y mediático más intenso, sin que esto afecte el funcionamiento rutinario de las instituciones y la vida cotidiana de las personas.
- c) El Congreso de la Unión ha tenido en estos años, como en ninguna otra época, una amplia presencia en los medios masivos de difusión. Esto fue posible gracias al funcionamiento del Canal

<sup>4</sup> Corporación Latinobarómetro, Informe 2009, Santiago de Chile, disponible en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org) (fecha de consulta: marzo de 2010). Dichos países son República Dominicana, Nicaragua, Costa Rica, Paraguay, Honduras, Argentina, Venezuela y Uruguay.

Gráfica 4. En una escala como en la escuela, donde 10 es mucha confianza y 0 nada de confianza, ¿qué calificación le daría usted a los diputados? (aquí se muestra promedio obtenido)



Fuente: Consulta Mitofsky, *Boletín semanal*, marzo de 2008; y *Monitor Mitofsky. Economía, gobierno y política*, febrero de 2010. Disponibles en [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx) (fechas de consulta: agosto de 2008 y febrero de 2010, respectivamente).

del Congreso y a que desde 2002 el Poder Legislativo utiliza parte del llamado tiempo oficial en radio y televisión, el cual anteriormente era aprovechado únicamente por el Ejecutivo.<sup>5</sup>

Un estudio realizado en diciembre de 2008 por el CESOP identificó los principales elementos que recordaban los entrevistados derivados de esta presencia. Los más mencionados fueron: reforma energética (22.8%), la Cámara y sus funciones (14%), “conocer más el Canal del Congreso” (12%), Cámara de Diputados LX Legislatura (11%), “por los mexicanos trabajamos mejor” (8.2%), presupuestos del

país (6%), “promesas que están cumpliendo” (5.4%); logos de la Cámara, águila y escudo (3.1%).

Esta nueva presencia del Poder Legislativo y el crecimiento relativo de la confianza en los legisladores no ha permitido zanjar otros factores que afectan negativamente la adecuada percepción y evaluación del Congreso de la Unión. Entre ellos podemos mencionar el escaso conocimiento que tiene la población sobre el proceso legislativo; la baja representatividad que otorgan los ciudadanos a los diputados; y los escasos canales de comunicación que existen entre legisladores y ciudadanos. El Cuadro 2 muestra una síntesis de dichos factores.

<sup>5</sup>Cfr. Efrén Arellano Trejo, “Tendencias de opinión y percepciones sobre la Cámara de Diputados”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara

de Diputados, documento de trabajo número 76, septiembre de 2009, 31 p., disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: marzo de 2010),

Cuadro 2. Indicadores sobre representación y conocimientos políticos

<i>Reactivo</i>	<i>Porcentaje</i>
Encuestados que se sienten muy o medianamente representados por su diputado federal	47.5%
Encuestados que se sienten algo o nada representados por su diputado federal	47.2%
Siente que los partidos políticos escuchan mucho o algo a ciudadanos como ella/él	38.9%
Siente que los partidos políticos escuchan poco o nada a ciudadanos como ella/el	60.1%
¿Qué tanto cree que los candidatos van a cumplir sus promesas de campaña? (1 es nada y 10 es mucho)	4.9
Encuestados que no recibieron ninguna comunicación de su actual diputado federal para explicar sus actividades y resultados	72.1%
Encuestados que no recuerdan el nombre de su actual diputado	64.2%

Fuente: Fundación Este País, “El sentir ciudadano. Encuesta nacional sobre el sentir ciudadano”, *Este país*, número 222, septiembre de 2009, p. 11, con base en encuesta de salida posterior a las elecciones del 5 de julio de 2009, con 22,629 casos.

Así, luego de las elecciones de 2009, cuya realización activa el conocimiento e interés políticos de los ciudadanos, sólo 47% dijo sentirse “muy” o “medianamente” representado por su diputado federal; 60% consideró que los partidos políticos escuchan “poco” o “nada” a los ciudadanos; 64% no conocen el nombre de su diputado y 72% dijeron no haber recibido alguna comunicación que les explicara sus actividades y resultados.

### Expectativas sobre la reforma del Congreso

Esta sección realiza un breve análisis comparado de tres encuestas nacionales que se han ocupado de estudiar los niveles de aprobación que tienen las propuestas de reforma política realizadas por el presidente Felipe Calderón (Cuadro 3 y gráficas 5 y 6). Con esta información es posible sostener que los escasos niveles de conocimiento, confianza y representatividad que tienen los diputados estén asociados con una baja percepción ciudadana sobre las aportaciones de estos representantes popula-

res. Y por ello dichas encuestas coinciden en que los ciudadanos están mayoritariamente a favor de reducir el tamaño del Congreso y evitar la reelección.

Así como reportó recientemente Parametría, a nivel nacional sólo 12% sabe que el Congreso de la Unión está compuesto por 500 diputados.<sup>6</sup> No obstante, el acuerdo con disminuir el número de legisladores federal oscila entre 70 y 79% en encuestas en vivienda (*Reforma* y GEA-ISA) y llega a ser de 93% en encuestas telefónicas (Ulises Beltrán). En contraste, la reelección es uno de los temas que presenta los menores niveles de aprobación: de entre 28 y 35% (*Reforma* y GEA-ISA).

En torno a la propuesta de aumentar de 2 a 4% el requisito para que los partidos mantengan su registro, no existe una opinión unánime. En encuesta telefónica (Ulises Beltrán) el acuerdo con esta propuesta es de 74%; en cambio en encuesta en vivienda (*Reforma*) es de sólo 47 por ciento.

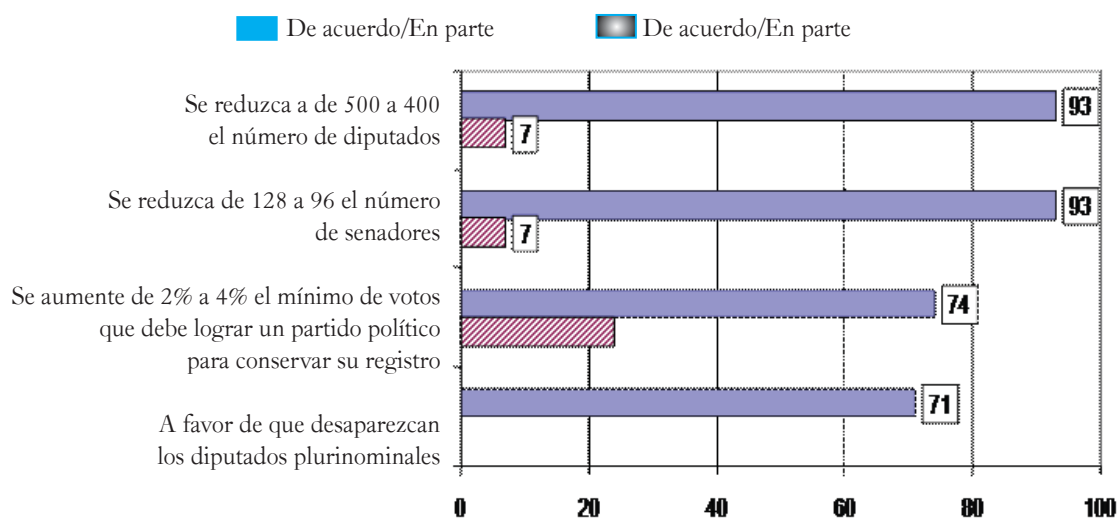
<sup>6</sup> Parametría, “Reducción de legisladores: aprobación desinformada”, con base en encuesta nacional en vivienda, 1,200 casos, levantamiento realizado del 17 al 21 de diciembre de 2009.

Cuadro 3. Opiniones en torno a las propuestas de reforma política, según preferencias partidistas (porcentajes)

	<i>Panistas</i>		<i>Priístas</i>		<i>Perredistas</i>		<i>Todos</i>	
	<i>A favor</i>	<i>En contra</i>	<i>A favor</i>	<i>En contra</i>	<i>A favor</i>	<i>En contra</i>	<i>A favor</i>	<i>En contra</i>
Reelección de senadores y diputados	40	54	28	63	24	71	28	63
Reelección de presidentes municipales	39	55	28	63	25	69	28	63
Candidaturas independientes de elección popular	59	27	48	39	38	53	49	36
Disminución del número de senadores y diputados	83	11	65	24	72	17	70	20
Segunda vuelta para la elección presidencial	67	22	51	37	46	43	54	33
Senadores ratifiquen el gabinete presidencial	66	27	57	30	43	44	54	33

Fuente: GEA-ISA, “Escenarios políticos, 2010-2012. Gobernabilidad y sucesión”, marzo 2010, con base en encuesta nacional en vivienda, realizada del 26 de febrero al 1 de marzo de 2010, disponible en [www.isa.org.mx](http://www.isa.org.mx) (fecha de consulta: marzo de 2010).

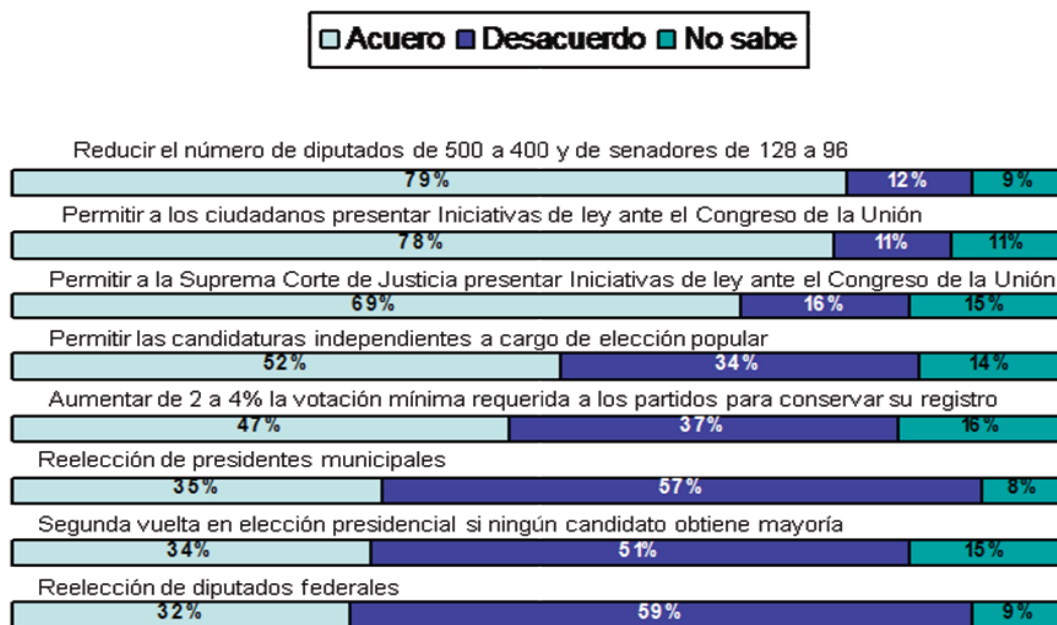
Gráfica 5



Fuente: BGC Ulises Beltrán y Asociados, “50% se opone a candidaturas ciudadanas”, en *Excélsior*, 21 de diciembre de 2009, con base en encuesta telefónica nacional; levantamiento realizado el 17 y 18 de diciembre de 2009, 400 entrevistas efectivas a población mayor de 18 años; disponible en <http://www.exonline.com.mx/diario/contenido/813848> (fecha de consulta: enero de 2010).



Gráfica 6. *Le voy a leer algunas de las cosas que propone el presidente en su reforma política. Para cada una, dígame por favor si usted está de acuerdo o en desacuerdo*



Fuente: *Reforma*, 14 de marzo de 2010, con base en encuesta nacional en vivienda, realizada del 12 al 15 de febrero de 2010.

Existen otros dos temas en los que no existe un total acuerdo entre las encuestas aquí analizadas, pero en los cuales es posible encontrar niveles cercanos al 50% de aprobación: se trata de la propuesta de permitir las candidaturas independientes (entre 49 y 52%) y poner en marcha la segunda vuelta para la elección presidencial (de 34 a 54%, según *Reforma* y GEA-ISA, respectivamente).

El trabajo realizado por el periódico *Reforma* arroja información sobre la posibilidad de diversificar el número de actores que actualmente están facultados para emprender iniciativas de ley. Así, 78% de los entrevistados se expresó a favor de permitir a los ciudadanos presentar iniciativas; y 69% a favor de que lo haga la Suprema Corte.

Por último, el trabajo de GEA-ISA permite identificar el nivel de aprobación hacia estas propuestas, según la simpatía partidista de los entrevistados. Aquí se pueden destacar tres tendencias: primero, los niveles de aprobación de los simpatizantes priístas son los más parecidos a los de la población en general; segundo, los simpatizantes del PAN muestran, en promedio, doce puntos porcentuales más de aprobación a estas medias que toda la población, en particular ante la posibilidad de disminuir el tamaño del Congreso y poner en marcha la segunda vuelta; y tercero, los simpatizantes del PRD muestran, en promedio, una oposición a estas propuestas, ocho puntos mayor al del conjunto de la población (esta tendencia es aún más acentuada para las candidaturas independientes).

## Conclusiones

El debate público en torno a las propuestas de reforma del Congreso de la Unión parece hoy día limitado por el escaso conocimiento que tienen los ciudadanos respecto del funcionamiento y facultades de este órgano colegiado.

Un elemento positivo, que podría contribuir a revertir esta situación, es el hecho de que amplios sectores de la población tienen un aprecio por el Congreso como un actor imprescindible de la democracia; como un factor de contrapeso a las decisiones del presidente y una asociación cada vez más frecuente con “acuerdos” y “diálogos”. Esto plantea la necesidad de potencializar este aprecio y ampliarlo hacia otros sectores sociales y otros temas propios del debate democrático.

En una visión retrospectiva de largo plazo es posible identificar una ligera pero constante mejoría de la confianza depositada en los legis-

ladores. Esto parece estar asociado al trabajo permanente de difusión que se ha hecho desde el Canal del Congreso y a las campañas puestas en marcha desde 2002.

Hoy día las propuestas para reformar el Congreso que tienen un apoyo social mayoritario son aquellas que acotan la actividad de los legisladores y diversifican el origen de las iniciativas de ley, tales como la reducción del Congreso, la eliminación de diputados plurinominales y otorgar a ciudadanos y a la Suprema Corte la facultad de emprender iniciativas de ley.

En un nivel medio de aprobación se encuentran propuestas tales como permitir las candidaturas independientes y poner en marcha la segunda vuelta para la elección presidencial. En tanto, como ocurre desde hace algunos lustros, la posibilidad de abrir la reelección inmediata tiene altos niveles de rechazo (de 57 a 63% de acuerdo con las encuestas aquí analizadas).

# Federalismo, representación política y congresos

Iván H. Pliego Moreno\*

A lo largo de la historia ha existido una gran diversidad de formas de organización social que han atendido a circunstancias económicas y políticas determinadas.

Entendiendo que un régimen federal es la expresión de una serie de unidades subnacionales que optaron por la unificación para mejor representar los intereses de los ciudadanos que las integran, y que éstos demandan formas efectivas para la materialización de los objetivos que se han planteado —una vez reconocidos como grupo social y definido su proyecto político a llevar adelante— la representación de los ciudadanos no tiene mejor expresión que la instauración de asambleas, congresos o parlamentos.

Es en dichos órganos donde se dirimen hasta los últimos detalles del deber ser colectivo en términos jurídicos, pero toca a las ciencias políticas el análisis de las relaciones que se establecen en este ámbito. En el caso de

nuestro país, el sistema político y jurídico de representación ha seguido las grandes pautas de la democracia occidental. Su estudio no es sólo motivo del interés de académicos, sino de especialistas dedicados a lo que podemos denominar *investigación parlamentaria*.

En el tercer número de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* que edita el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados aparecieron sendos artículos dedicados a estos temas.

En “El bicameralismo mexicano: fábrica de lubricantes legislativos y contención política”, Israel Arroyo García hace una revisión de aquellas iniciativas emanadas de las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión que tienen la finalidad de agilizar el proceso legislativo de las reformas presentadas por los poderes Ejecutivo y Legislativo. El seguimiento de estas propuestas con tan disímiles resoluciones ha llevado al autor a identificar una clara conciencia por parte de los legisladores relativa a una problemática que, sin embargo, ha sido insustancial a la hora de traducirse en enmiendas efectivas.

\* Doctor en Historia Internacional por la London School of Economics, Londres, Inglaterra. Investigador del área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo regional, federalismo y cooperación transfronteriza. Correo electrónico: ivan.pliego@congreso.gob.mx

Arroyo parte de un diagnóstico sobre las condiciones del sistema legislativo mexicano donde confluyen, además de un modelo bicameral que ha vivido una serie de cambios históricos, la existencia de un sistema de partidos fuerte que mantiene una formidable disciplina legislativa, y un contexto de pluralidad tanto en los poderes centrales como en el plano federal. Estos elementos han llegado a minar la eficacia de los procesos legislativos, sostiene Arroyo, llevando a los miembros de ambas cámaras a buscar soluciones que transformen la mecánica del andamiaje constitucional.

Por principio de cuentas, de las más de mil iniciativas presentadas en el Senado durante la LX Legislatura, 20 estuvieron relacionadas con la intención de agilizar el proceso legislativo. Aclara Arroyo que cuantitativamente este tema aparenta ser de carácter periférico, pero cualitativamente una sola iniciativa basta para lograr hacer cambios a fondo. Cuenta ante todo lo propuesto por las iniciativas, y es aquí donde Arroyo identifica cuatro rubros temáticos tratados en el Congreso con el afán de agilizar el proceso legislativo: la relación entre las propuestas de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la eficiencia de comisiones, el problema del rezago legislativo y la aceleración del trabajo entre cámaras.

Dentro de la Cámara de Senadores, en el rubro de la relación legislativa entre el Ejecutivo y el Congreso, se plantea la idea de la iniciativa preferente tanto de manera “regular” (exclusivo derecho del Ejecutivo) como de manera “dual” (donde tanto Ejecutivo como Congreso cuenten con esta facultad), ante una expectativa de cogobierno. Se estipulan además las limitantes para estas atribuciones, entre ellas el que sólo puedan presentarse dos

iniciativas por periodo ordinario, además que el presupuesto de egresos, lo relativo al sistema electoral o de partidos, no pueda ser catalogado como iniciativa preferente.

Conforme al trabajo dentro de las comisiones, se propone fijar plazos máximos para emitir un dictamen con efectos válidos sobre la nulidad (ampliación de plazo, penalizaciones colectivas o individuales), además de flexibilizar al convocante legal tradicional, relacionar las comisiones con cierto perfil académico o de experiencia profesional, la disminución de los miembros del Congreso para la mejora de la capacidad de diálogo tanto en pleno como en Comisión (además de brindar un real sentido de federalismo al Congreso), instauración de un criterio de caducidad y, por último, la utilización del recurso de “comisiones en conferencia”.

Respecto al rezago legislativo se propone un límite de no más de dos comisiones unidas dentro de la Cámara revisora para el examen de las minutas vertidas por la Cámara de origen. Asimismo, el proyecto relativo a la aceleración del trabajo entre cámaras presenta la novedad del “proyecto único” y la “participación adelantada”.

Por el lado de la Cámara de Diputados, la serie de iniciativas recibidas semejan con las tratadas en el Senado, no siendo privativas de un grupo parlamentario en especial, por lo que el problema, considera Arroyo, constituye un tema generalizado en el Poder Legislativo. Sin embargo, dentro de los rubros temáticos delimitados anteriormente, Arroyo identifica propuestas de cambio que van por la vía radical o por la vía gradual.

En cuanto a la relación entre Ejecutivo y Legislativo, el autor identifica propuestas “ra-

dicales” (Ramírez Stabros del PRI y Mendoza Arellano del PRD) que, en general, proponen el cambio a un régimen semipresidencialista donde se propugna una división del Poder Ejecutivo en dos representantes, ante un contexto de parálisis legislativa y debilidad en el Poder Ejecutivo. Arroyo destaca que estas iniciativas no se atreven a sepultar al presidencialismo. En cambio, es de notar la forma gradual como la Cámara de Diputados (igual que el Senado) ha ido privilegiando el cambio, siendo, con diferentes matices, el recurso de “las iniciativas preferentes” en el que coinciden las propuestas.

En cuanto al mejoramiento del trabajo de las comisiones, Arroyo no encuentra muchas disparidades con respecto a las propuestas tratadas en el Senado. En relación con los plazos se plantea la posibilidad de dar tres meses como plazo para emitir dictamen ante la inminencia de diversas penalizaciones como el traslado de las discusiones a otra cámara y en lo individual hasta la revocación de mandato. En cuanto al quórum requerido para aprobar dictámenes en comisiones, aunque no está estipulado en la Ley Orgánica del Congreso, se apela por la flexibilidad (límite de dos rondas por ejemplo) o por la aplicación de medidas de control y disciplina a los integrantes (fiscalizar las actividades por parte de la Mesa Directiva o la Junta de Coordinación).

En cuanto al rezago del trabajo se propone, al igual que en el Senado, el recurso de “caducidad” o la aplicación de un “sistema de turno”. En el rubro de la agilización de las relaciones bicamerales, Arroyo encontró solamente una propuesta (Cárdenas Fonseca) que pretende poner un límite a las minutas que no logran acuerdo en las dos cámaras.

Sin embargo, ninguna minuta remitida por la Cámara de Diputados ha logrado ser aprobada; en cambio, dos remitidas por el Senado han continuado el proceso: aquella relativa a la regulación del “veto” del Poder Ejecutivo y otra relacionada con el tema de las iniciativas preferentes. La primera queda como punto pendiente para la LXI Legislatura, mientras la segunda ha sido rechazada en pleno.

Esto lleva al autor a constatar la dificultad que significa el voto dividido para que una iniciativa tenga éxito en el proceso legislativo mexicano. Para finalizar, Arroyo advierte “una desproporción entre la riqueza de las iniciativas presentadas en ambas cámaras y la voluntad política del Poder Legislativo en su conjunto”, además de notar que “una buena parte de analistas piensa que el Poder Legislativo es factor de inmovilidad”.

Por su parte, Juan C. Olmeda dedica su análisis precisamente a las relaciones que las instancias fundamentales del pacto federal mexicano han ido estableciendo para fortalecerlo. En “Federalismo revitalizado, pluralismo político y acción legislativa. Las relaciones entre los gobernadores mexicanos y el Congreso de la Unión durante la última década”, Olmeda se propone analizar la forma como el proceso de revitalización del federalismo en México ha transformado la vida legislativa, en especial en el impacto que los gobernadores han tenido sobre el comportamiento del Congreso de la Unión. Para esto el artículo se divide en dos secciones que abordan: *a)* las transformaciones experimentadas por el sistema político mexicano en estas últimas décadas junto a la preponderancia de la agenda de los partidos por sobre los intereses regionales que en México (a diferencia de Argentina o Bra-

sil) prevalece, y *b*) las estrategias de las que los gobernadores se valen para introducir sus intereses a la agenda legislativa pese a las condiciones enumeradas anteriormente.

Olmeda identifica dos tendencias predominantes en el sistema mexicano como indicadores de la apertura del sistema político: “la creciente pluralidad observada en las cámaras del Congreso” y “el aumento de las unidades políticas subnacionales”. Esta conjunción fue la que posibilitó la obtención de una mayor autonomía frente a la autoridad federal por parte de los poderes locales, permitiendo que los ejecutivos regionales se volvieran necesarios como “aliados” para los líderes políticos centrales.

Sin embargo, el fortalecimiento del rol desempeñado por el Legislativo y la revitalización del federalismo en un contexto de transición no significó que el poder de los mandatarios estatales se fundara en una creciente influencia de éstos sobre la vida legislativa (como es el caso de Argentina o Brasil, de acuerdo con Olmeda).

En este sentido, el autor vislumbra en los sistemas federales brasileños o argentinos la existencia de condiciones de incongruencia (criterios de selección diferentes para los miembros de cada cámara) y simetría (no existen cláusulas que excluyan a una u otra cámara de los procesos de aprobación parlamentaria en determinadas cuestiones) entre sus dos cámaras, la vigencia de un sistema electoral que fortalece a través de los distritos las candidaturas apoyadas por los gobernadores, junto a la naturaleza descentralizada de los partidos políticos en estos países.

En México, por otro lado, pese al fortalecimiento del federalismo, la votación de los legisladores muestra elevados niveles de cohesión en los bloques, lo que demuestra la pre-

ponderancia del liderazgo de los partidos por sobre los poderes regionales. Por tanto, Olmeda estipula que los gobernadores “delegan en los coordinadores parlamentarios el control sobre sus legisladores”.

Es por tanto que el caso mexicano resulta para el autor peculiar respecto a los modelos legislativos de Argentina o Brasil porque, primero, la estructura constitucional del Congreso mexicano difiere de la de otros países en lo relativo a la simetría de las funciones de ambas cámaras, pues el Senado se ve limitado en ciertas funciones respecto a la Cámara de Diputados, pese a que conserva la facultad de desaparecer los poderes de los estados; y por otro lado, en lo relativo a la condición de incongruencia tras las reformas electorales de 1977 a la fecha (diputados por representación proporcional, la elección de 32 senadores por lista única) se imposibilita la formación de coaliciones regionales en las cámaras.

En segundo lugar, las instancias centrales de los partidos conservan todavía importantes cuotas de poder en la conformación de la lista de los candidatos en detrimento de las posibilidades de los gobernadores de cada estado, pese a la mayor incorporación de candidatos con trayectoria local. En comparación con sus pares brasileños y argentinos, los partidos políticos mexicanos conservan un alto grado de centralización, además de una preponderancia del liderazgo de partido sobre el liderazgo personal-regional.

Por último, la existencia de las juntas de Coordinación Política dota de mayor poder a los líderes partidarios, obligando a la figura del gobernador a negociar con ellos. Sin embargo, estas limitantes propias del sistema, nos dice Olmeda, no son impedimento para la partici-

pación dentro de las actividades del Congreso. Y son dos premisas las que nos permiten identificar la forma como los ejecutivos locales se involucran en la agenda legislativa.

Los mandatarios estatales se ven involucrados en las actividades legislativas interviniendo de manera selectiva, es decir, sólo en relación con aquellas actividades o discusiones que le afectan en sus intereses. Es por eso que los gobernadores tienen un mayor interés por cuestiones presupuestarias y fiscales, las cuales por la distribución de las atribuciones camerales los acercan más a la Cámara de Diputados y no al Senado.

Además, las limitantes estructurales involucran la creación de estrategias de acción muy delimitadas, las cuales pueden llegar a ser de carácter individual (presentar sus necesidades o propuestas a los coordinadores parlamentarios o intentar que legisladores de confianza ocupen puestos claves) o de carácter colectivo, donde la Conago creada en julio de 2002, ha desempeñado un papel como instrumento novedoso de presión y negociación frente al Congreso y Ejecutivo. Olmeda concluye que, pese a las limitantes sistemáticas, los subgobiernos de la federación logran hacerse de espacio a través de diversas estrategias dentro de la agenda legislativa del país.

Al igual que Olmeda, María de los Ángeles Mascott Sánchez se interna en el análisis de las circunstancias que favorecen que los congresos estatales planteen proyectos de ley ante el Poder Legislativo federal, y que puedan, al salir exitosas del complejo proceso legislativo, representar los intereses locales en el ámbito nacional.

Teniendo como eje de su análisis la facultad de iniciativa legislativa en nuestro país, Mas-

cott Sánchez tituló su trabajo “La representación política de los estados de la República: hacia la comprensión del ejercicio del derecho de iniciativa en los congresos estatales”.

La autora es muy puntual al señalar que se propone abordar “la muy reciente historia del ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa de los congresos locales”, abundando en la existencia de pocos estudios relativos al tema, sin dejar de reconocer que dicha facultad ha estado presente desde la promulgación de la Constitución de 1857 (artículo 65) y fue conservada en la de 1917 (artículo 71).

De hecho, tal prerrogativa de las legislaturas locales aparece desde el texto de la Constitución de 1824 (artículo 52). Sin embargo, a pesar de existir el precepto jurídico que les ha facultado históricamente a iniciar una ley ante el Congreso de la Unión, no se hizo uso de él durante la mayor parte de los casi dos siglos de vida nacional, y no fue sino hasta los años de la LVI Legislatura federal, (1994-1997), como nos detalla Mascott, que se inició tal práctica y se ha ido haciendo cada vez más común. Por tanto, debemos hurgar más en el terreno político que en el jurídico para entender dicha situación.

Es en el marasmo de esta muy poco conocida historia que la autora decide irrumpir, no sin antes señalar que sólo en México y Venezuela, de los países latinoamericanos con régimen federal, se contempla que los congresos locales inicien proyectos de ley ante los congresos nacionales, reconociendo esta facultad como algo poco común en el mundo, como se detalla en un cuadro comparativo.

En cuanto a la historia reciente en nuestro país, Mascott nos muestra cómo ha ido en aumento dicha práctica a partir de la LVI



Legislatura de la Cámara de Diputados, cuando se recibieron 11 iniciativas, frente a las 33 recibidas durante la LVII, las 84 de la LVIII, las 114 de la LIX y las 80 iniciativas recibidas durante la LX Legislatura. Siendo de gran relevancia la marcada disparidad entre la cantidad de iniciativas presentadas por los diversos congresos locales ante ambas cámaras.

Esta última afirmación lleva a Mascott Sánchez a plantear la necesidad de un estudio a fondo sobre las condiciones políticas que motivan a los congresos estatales a participar con iniciativas en el Congreso federal. Para esto enfocándose en estas últimas legislaturas, apoyada y quizá motivada por el trabajo de Laura Flamand sobre el papel de los gobiernos subnacionales en los procesos de definición de políticas públicas, realizó un análisis sobre las condiciones que favorecen la presentación de iniciativas de ley por parte de los congresos locales en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Tomando en cuenta la existencia de gobiernos divididos y las mayorías partidistas en los congresos locales, Mascott Sánchez halló, al igual que Flamand, que el envío de iniciativas legislativas por parte de los congresos locales al Congreso de la Unión tuvo ciertas regularidades: primeramente que las legislaturas locales con mayoría legislativa y con escaso margen de control tienen una elevada propensión a presentar iniciativas de ley; que la probabilidad de presentar un mayor número de iniciativas se eleva cuando no existen gobiernos locales divididos por filiaciones partidistas entre congreso y gobernador, como sucede también con el hecho de que el gobernador no pertenezca al mismo partido que el presidente de la república.

A diferencia de Flamand, Mascott encontró que existe una estrecha relación entre el número de gobernadores que detenta cada partido y el número de iniciativas que presentan los congresos estatales que gobiernan, y una perfecta correspondencia entre el número de congresos en los que tiene mayoría cada uno de los partidos y el porcentaje de iniciativas que éstos envían al Congreso federal.

Prudentemente, se abstiene de ofrecer conclusiones a este respecto y en cambio abre la puerta para ulteriores trabajos que puedan realizar un análisis “mucho más fino y detallado”. Adelanta para ello, sin embargo, la necesidad de revisar las prácticas legislativas y parlamentarias locales y federales, junto a las agendas y tiempos políticos en ambos contextos, así como las tendencias seguidas por los congresos locales al presentar iniciativas federales en relación con el éxito de éstas ante el Congreso de la Unión.

Con todo, la autora afirma que han existido esfuerzos legislativos para fortalecer la participación de los congresos locales en la legislación federal. Como detalla la autora en su trabajo, algunos de los esfuerzos han partido de congresos locales —Oaxaca en 2001, San Luis Potosí en 2002, Chihuahua en 2003, Veracruz en 2004, Coahuila en 2005 y Nayarit en 2008—, pero también han incluido iniciativas de diputados federales. La coincidencia en algunas de las propuestas parece perfilar una hipótesis sobre el trabajo que los legisladores federales podrían hacer en representación de los intereses de los congresos locales de sus entidades de origen. De esta forma, no sólo habría que analizar los intereses partidarios, sino los intereses estatales que representan los legisladores federales.



El detallado trabajo de seguimiento sobre las iniciativas ofrece una radiografía que muestra mucho más que la osamenta del cuerpo legislativo federal, sino los procesos que se llevan a cabo en todo el sistema circulatorio y de digestión que tienen lugar en dicho organismo. Aun cuando no haya plena coincidencia en la noción de la denominada “parálisis legislativa”, es evidente que todos los análisis ofrecen perspectivas frescas sobre el fenómeno de la representación política en general, así como del hecho concreto del trabajo parlamentario en México. Con ello contribuyen al necesario debate sobre las formas de concreción legislativa que impulse los cambios legales requeridos por nuestro país para enfrentar exitosamente los retos económicos y sociales que le aquejan.

Estos trabajos son muestra del interés académico sobre los procesos legislativos cuya novedosa especialización no se queda en el análisis político para la comprensión de los problemas, sino que acerca elementos que puedan servir como propuestas de solución. Los estudiosos advierten sobre la necesidad de crear una agenda de investigación que permita profundizar de mejor modo en esta materia.

Como señalan estos tres autores, quedan muchas preguntas abiertas que serán motivo de nuevas investigaciones para las que los trabajos de marras representan una herramienta útil, una plataforma de lanzamiento, tanto por los datos estadísticos como por el sustento teórico sobre el que descansan.

## Documentos de Trabajo 2009

Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la región centro de México

*Anjanette D. Zebadúa Soto*

La vivienda en México y la población en condiciones de pobreza

*Liliam Flores Rodríguez*

Secuestro. Actualización del marco jurídico

*Efrén Arellano Trejo*

Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México

*Juan Carlos Amador Hernández*

El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas

*José de Jesús González Rodríguez*

Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública

*Octavio Ruiz Chávez*

Análisis de los temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano

*Salvador Moreno Pérez*

Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social

*Francisco J. Sales Heredia*

Desarrollo local y participación ciudadana

*Liliam Flores Rodríguez*

Reglas de operación de los programas del gobierno federal: una revisión de su justificación y su diseño

*Gilberto Fuentes Durán*

La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública

*Gustavo Meixueiro Nájera*

La reforma electoral, avances y pendientes

*César Augusto Rodríguez Gómez*

La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros

*Juan Carlos Amador Hernández*

200 años de federalismo en México: una revisión histórica

*Iván H. Pliego Moreno*

Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados

*Efrén Arellano Trejo*

Paquete económico 2010 y la agenda de reformas. Puntualizaciones

*Juan Carlos Amador Hernández*

Liberalismo económico y algunos de sus impactos en México

*Carlos Agustín Vázquez Hernández*

Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado

*José de Jesús González Rodríguez*

El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación

*Salvador Moreno Pérez*

Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional

*Jesús Mendoza Mendoza*

## Reportes CESOP

2007

1. Trabajo
2. Relación México-Estados Unidos
3. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
4. Seguridad pública
5. Glosa del Primer Informe de Gobierno
6. Proceso de Reforma del Estado
7. Evaluación y gestión pública
8. Poder Legislativo y opinión pública

2008

9. Calidad de vida
10. Sector energético
11. El combate a la pobreza
12. Opinión pública y gestión legislativa
13. Infraestructura
14. Competitividad y desarrollo
15. Medio ambiente
16. Glosa del Segundo Informe de Gobierno
17. Presupuestos de Egresos de la Federación 2009
18. Políticas públicas

2009

19. La nueva presidencia de Estados Unidos
20. Proceso electoral 2009
21. Crisis económica
22. Influenza en México
23. Cambio climático
24. Evaluación de la jornada electoral
25. El recorte del presupuesto y su impacto en el desarrollo económico y social
26. Temas selectos de la glosa del Tercer Informe de Gobierno
27. Presupuesto social
28. Crisis del agua

2010

29. Rumbo al centenario de la Revolución
30. Reforma política
31. Reforma fiscal

Todos los documentos pueden consultarse en la página de internet: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

R E P O

E R T O



LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS