El Congreso Mexicano después de la Alternancia

Mesa Directiva

Senador Enrique Jackson Ramírez
Presidente
Partido Revolucionario Institucional

Senador César Jáuregui Robles
Vicepresidente
Partido Acción Nacional

Senador Carlos Chaurand Arzate
Vicepresidente
Partido Revolucionario Institucional

Senador Raymundo Cárdenas Hernández
Vicepresidente
Partido de la Revolución Democrática

Senadora Yolanda González Hernández
Secretaria
Partido Revolucionario Institucional

Senadora Lidia Madero García
Secretaria
Partido Acción Nacional

Senadora Sara Castellanos Cortés
Secretaria
Partido Verde Ecologista de México

Senador Rafael Melgoza Radillo
Secretario
Partido de la Revolución Democrática

Junta de Coordinación Política

Senador Diego Fernández de Cevallos
Presidente
Partido Acción Nacional

Senador Enrique Jackson Ramírez
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

Senador Jesús Ortega Ramírez
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

Senadora Gloria Lavara Mejía
Coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologísta de México

Senador Humberto Roque Villanueva
Partido Revolucionario Institucional

Senador Genaro Borrego Estrada
Partido Revolucionario Institucional

Senador Jorge Zermeño Infante
Partido Acción Nacional

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República

Senador Oscar Cantón Zetina
Presidente

Cuitláhuac Bardán Esquivel
Director General de Investigación

Guillermo Tenorio Herrera
Director General de Estudios Legislativos

Eduardo Macías Martínez
Director General de Vinculación

El Congreso Mexicano después de la Alternancia

Instituto de Investigaciones
Legislativas del
Senado de la República

Coordinadoras
Rosa María Mirón Lince
Luisa Béjar Algazi

AMEP
Asociación Mexicana de
Estudios Parlamentarios

México 2003

Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, A.C. (AMEP)

Dra. Luisa Béjar Algazi
Presidenta

Dr. Ricardo Espinoza Toledo
Vicepresidente

Dr. Benito Nacif Hernández
Secretario Académico

Dr. Carlos Sirvent Gutiérrez
Secretario de Organización

Mtro. Víctor Alarcón Olguín
Tesorero

Primera Edición, Marzo 2003
© 2003
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970 727 006-3

IMPRESO EN MÉXICO *PRINTED IN MEXICO*

IILSEN

Coordinador Ejecutivo
Cuitláhuac Bardán Esquivel

Coordinadoras del Proyecto
Rosa María Mirón Lince
Luisa Béjar Algazi

Cuidado de la Edición
Víctor Hugo Solís Nieves

PRÓLOGO

El Congreso Mexicano ha sido protagonista en el largo proceso de consolidación del sistema democrático, representativo, federal y republicano.

Hemos avanzado de manera consistente para dar plena vigencia al equilibrio entre los Poderes, donde prive una relación respetuosa y condiciones propicias para el ejercicio pleno de las facultades que la Constitución confiere a cada uno de ellos.

La composición política actual refleja la pluralidad del país y su madurez democrática. La ciudadanía decidió confiar la conducción del Ejecutivo a un ciudadano postulado por una alianza de partidos. Sin embargo, no le dio el respaldo suficiente para que también obtuviera mayoría en el Congreso.

La voluntad popular distribuyó el poder público.

Todos los asuntos de interés nacional pasan por el Congreso. Un Congreso plural donde cada asunto obliga a un proceso de negociación, de acuerdo entre las distintas fuerzas.

Esta nueva práctica se traduce en el enriquecimiento de las propuestas, no de su obstrucción. Es responsabilidad del Congreso impulsar la expresión de las distintas fuerzas políticas, pero también, de la sociedad.

Cada vez es más frecuente, indispensable, escuchar distintas voces, ópticas, reconocer interlocutores, entre otros, la muy valiosa participación de académicos e investigadores, quienes han enriquecido el debate a través de largos años de estudiar temas relacionados con el Poder Legislativo.

En esta tarea, un importante grupo de investigadores integró la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios (AMEP), que desarrolla investigaciones sobre los procesos, características, cambios y posibilidades del Poder Legislativo en México.

A partir del Convenio del IILSEN con la AMEP, las observaciones, análisis, aportes y recomendaciones de parte de los investigadores están propiciando un novedoso marco de interacción, que está llamado a convertirse en un espacio de diálogo permanente.

En noviembre del año pasado, el IILSEN en conjunto con la AMEP, el CIDE, la UNAM, la UAM, entre otras instituciones, celebraron un foro dedicado principalmente a analizar el desempeño del Poder Legislativo Federal a partir del nuevo escenario de relación entre los poderes, la alternancia en el Ejecutivo y la correspondencia entre su desempeño y las necesidades del país.

Sus resultado se nos entregan en las memorias del Coloquio denominado "El Congreso Mexicano después de la Alternancia", que pretende ordenar una visión general de los cambios que ha tenido el Poder Legislativo Mexicano, a partir del proceso electoral del año 2000.

Tenemos la seguridad de que las consideraciones vertidas en esta obra, habrán de aportar un valioso apoyo a la labor legislativa, a todos aquellos interesados en el análisis del Poder Legislativo Mexicano y, a muchos más, los senadores incluidos, una útil referencia del largo trecho que nos falta recorrer.

Dejo aquí pues, testimonio de nuestro reconocimiento a quienes hicieron posible este primer proyecto conjunto.

SENADOR ENRIQUE JACKSON RAMÍREZ
Presidente de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Senadores

PRESENTACIÓN

El Senado de la República ha emprendido una importante dinámica de trabajo con distintos organismos e instituciones que se especializan en la investigación legislativa y parlamentaria, a fin de consolidar su presencia dentro del nuevo marco de relaciones sociales y políticas que actualmente vivimos los mexicanos, a partir del reciente avance democrático.

Con la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, el Senado de la República, a través del IILSEN, está desarrollando una serie de acciones que tienen por objeto fortalecer el trabajo interior de este órgano legislativo, de las Comisiones y de los propios Senadores, a partir de la visión académica de cada uno de los miembros de esta asociación, quienes se han especializado precisamente en abordar las temáticas contemporáneas que son inherentes al trabajo legislativo, apegándose a la metodología, el análisis y la crítica, que son actividades propias del ámbito intelectual y académico.

Tras décadas de una cultura política en que las Cámaras del Poder Legislativo se percibían como espacios onerosos del poder; aún es frecuente que se aluda entre la sociedad, la opinión pública y los medios de comunicación, a una falta de conocimiento de los Senadores, sobre todo en aquellas áreas que representan cierta complejidad técnica o cuyo grado de especialización hace necesario un conocimiento más preciso en todas las materias que cotidianamente se dirimen en los distintos órganos de este cuerpo legislativo. Es precisamente por ello que, al crearse las condiciones para mantener una interacción más estrecha entre los Senadores y los especialistas, seguramente se podrá contar con la opinión de aquellos investigadores, intelectuales y estudiosos de los ámbitos parlamentario y legislativo, que habrán de ser un sustento al debate y el trabajo que tienen como único fin, responder satisfactoriamente a las demandas de los mexicanos a través de la creación de leyes justas y apegadas a la realidad.

Ha sido una demanda permanente de los investigadores que su voz sea escuchada en los ámbitos de decisión del poder político. Al escuchar esas voces de reconocida trayectoria y que dominan los temas en que se han especializado sobre los distintos asuntos económicos, políticos, sociales o culturales de la sociedad mexicana, las leyes que se votan en el Senado de la República habrán considerado dichos aportes, lo cual constituye un avance más de nuestra democracia, al ser el Senado una institución que da cabida con plenitud a la academia e incorpora su visión y recomendaciones al momento concretar los cambios legislativos que se dan en el marco de sus actividades.

Fruto de los trabajos con la AMEP, en noviembre del 2001 se llevó a cabo el coloquio denominado "*El Congreso Mexicano después de la Alternancia*", evento que reunió a los investigadores miembros de dicha asociación, así como a distintas personalidades para abordar las implicaciones que los recientes cambios políticos han tenido para el Congreso.

El evento resultó de gran trascendencia al discutirse, entre otros temas, la integración de las Cámaras, los esquemas de representación parlamentaria y la disciplina de los partidos, el desempeño legislativo y la separación de los Poderes por mencionar algunos. De tal manera que se consideró pertinente editar las memorias del coloquio, a fin de poner a disposición de los miembros del Poder Legislativo Mexicano, y en particular a los miembros de la H. Cámara de Senadores, las reflexiones vertidas; a fin de que sean un instrumento que oriente sobre el papel, aquéllas responsabilidades de los legisladores en las nuevas condiciones políticas y sociales que tiene México en el actual contexto, las cuales seguramente deberán seguirse con atención en los próximos años.

SENADOR ÓSCAR CANTÓN ZETINA
Presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas

INTRODUCCIÓN

Sin duda alguna México ha experimentado profundos ajustes en el ordenamiento institucional que marcó su vida política durante buena parte del siglo XX. El presidencialismo que antaño fijó los límites y las posibilidades de su desempeño finalmente quedó atrás, al tiempo que con los resultados electorales del 2 de julio de 2000 se colocaron los cimientos básicos para la consolidación de un régimen de corte democrático.

Como resultado de este proceso de transformación, el Congreso de la Unión dejó de ser un actor secundario en la elaboración de las decisiones colectivas para convertirse en un órgano del Estado de relevancia indiscutible. En este contexto, su capacidad para supervisar las actividades gubernamentales, y para definir el perfil y el contenido del marco jurídico del país, se vio notoriamente incrementado. De esta suerte, no se exagera si se afirma que ha comenzado a afianzarse ya un nuevo equilibrio de poderes con consecuencias aún no cabalmente comprendidas en toda su extensión, si bien con impactos de tal envergadura que no han pasado desapercibidos para buena parte de la sociedad mexicana.

Frente a los cambios en curso, los estudiosos de la política han tenido que hacer un esfuerzo de reflexión y análisis acorde a los retos del presente. En este ánimo, a mediados del año 2001 un grupo de académicos con adscripción en distintas universidades públicas y privadas del país decidió reunirse para conformar la *Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, A. C. (AMEP)*. Entonces como ahora, el afán común de sus miembros giró en torno al objetivo de fomentar el conocimiento científico en el campo, lograr el intercambio de información y de experiencias, y promover la más amplia difusión posible de su trabajo.

Resultado de esta empresa fue la realización en octubre de 2001 de un coloquio con el nombre de *"El Congreso Mexicano después de la Alternancia"*. Dicho

evento fue efectuado con la colaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y, desde luego, no por ser nombrado al último menos importante, del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

El libro que ahora se presenta recoge una parte de las ponencias presentadas en dicha ocasión y algunas elaboradas *ex profeso* por otros destacados socios de la AMEP. El conjunto muestra diversidad tanto en los enfoques como en los temas abordados. En este sentido, lo mismo se incluye la reflexión de los estudios parlamentarios desde una perspectiva histórica y teórica, que el análisis empírico de cuestiones localizadas tanto en ámbitos generales como particulares.

Así, por ejemplo, en el ensayo titulado "*Woodrow Wilson y los orígenes de la crítica al régimen de separación de poderes*", Alonso Lujambio realiza un detallado análisis comparativo entre el pensamiento de Walter Bagehot y Woodrow Wilson. Ambos autores ponen de relieve los alcances y retos de la división de poderes, materializada en la relación entre Ejecutivo y Legislativo, con base en las experiencias inglesa y norteamericana.

Con una estrategia analítica que parte de identificar la trayectoria personal, académica y profesional, tanto de Wilson como de Bagehot, el autor se propone poner de relieve la herencia intelectual y la influencia del pensador inglés en la obra de Wilson, quien después de ser académico, incursiona en la política, convirtiéndose más tarde en presidente de los Estados Unidos.

Además del aspecto biográfico, Lujambio recurre al análisis del contenido de las obras representativas de ambos pensadores (en Bagehot, *The English Constitution* y en Woodrow Wilson, *Congressional Government*), dándole un peso especial a las ideas desarrolladas por Wilson, que representa uno de los escasos ejemplos donde el intelectual pone a prueba su entramado conceptual en el campo mismo. Su propósito es que al conocer las propuestas del académico y político norteamericano, se identifique como su fuente el pensamiento de Bagehot.

Con el tema de la separación de poderes y sus posibles escenarios, el autor considera las aportaciones de Wilson como centrales para la comprensión del caso mexicano, sin pasar por alto la presencia intelectual que también tiene Bagehot para su interpretación.

En la última parte de su ensayo, Lujambio realiza un original análisis del papel de las ideas y la acción política de Wilson en la Revolución Mexicana, así como su presencia en el pensamiento y práxis política de Emilio Rabasa, principal crítico y estudioso de la Constitución de 1857.

Así, el autor nos ofrece en este interesante ensayo un cúmulo conceptual y analítico que traza líneas de reflexión para comprender la división de poderes en México y el papel del Congreso, mostrándonos posibles escenarios de maduración.

Más adelante, en la ruta temática que reflexiona en torno al Poder Legislativo, Luisa Béjar, en su ensayo "*Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México*" explora el imbricado mecanismo partidista donde la disciplina juega un papel fundamental para la construcción de una representación parlamentaria democrática. Al identificar retos y desafíos, la autora pone de relieve la necesidad de construir un diseño institucional que sea compatible con una práctica legislativa que no abandone las demandas de la ciudadanía.

Sin embargo, esta tarea no es fácil, entre otros factores, por la necesidad de establecer una fórmula institucional capaz de conciliar la fuerza organizadora de los partidos con el esfuerzo individual de los legisladores. Intereses de partido e intereses personales de los representantes populares adquieren así una nueva configuración en un entorno político donde los liderazgos ya no garantizan la total adhesión.

Luisa Béjar realiza, además, una lectura actualizada del desempeño legislativo en México considerando dos circunstancias: una con amplio dominio del Partido Revolucionario Institucional sobre el Congreso de la Unión; otra caracterizada por su paulatina conformación plural donde la necesidad de construir consensos se ha convertido en una práctica legislativa ineludible.

La puesta en marcha de la democratización del país es una condición que exige afianzar los pasos en dirección a la construcción de una nueva institucionalización de la representación parlamentaria en México, de la cual no está exenta una profunda revisión del marco normativo. Una de las medidas que deben ser tomadas, según la autora, es la eliminación de obstáculos constitucionales que evitan la plena profesionalización del legislador y su relación cercana con el elector.

En el ensayo "*Desempeño Legislativo en México*", Luis Carlos Ugalde analiza los factores que han aumentado la influencia del Congreso mexicano, propone una metodología para comprender su funcionalidad y concluye con una revisión de los próximos retos que debe enfrentar el Congreso mexicano en el nuevo siglo.

Para este autor, el principal factor que ha fortalecido al Congreso es el mayor pluralismo. Parte de este pluralismo se observa en el hecho de que desde 1997 se ha dado lugar a un gobierno dividido, resultado de las reformas de los últimos 20 años.

Por otra parte, Ugalde estima que la eficacia del Congreso es el criterio más importante para evaluar si los poderes cumplen con su función política y representativa. El autor considera que la medida más usual en este respecto, que es la eficiencia medida como el número de asuntos desahogados en un año, debe ser complementada con otras pautas, a saber: la *influencia*, como la capacidad de los congresos para enmendar las iniciativas del Ejecutivo y presentar iniciativas propias; la *transparencia* como la accesibilidad de la información sobre el funcionamiento interno del Congreso; el *apoyo popular*, que puede ser medido a través de encuestas de opinión y la *congruencia política*, que mide la proximidad del desempeño de los legisladores con los postulados de su partido.

En cuanto a los retos que debe afrontar el Congreso mexicano, el autor señala algunos temas importantes para el rediseño institucional de México: la normatividad del veto presidencial, el proceso presupuestario, el procedimiento para reformar la Constitución y la adopción de cambios que contribuyan a su profesionalización, como es la reelección legislativa.

Por su parte, William B. Heller y Jeffrey A. Weldon dirigen su reflexión al tejido normativo interno que la Cámara de Diputados posee y se lanzan a probar que, pese a que dichas reglas incrementan la probabilidad de inestabilidad en el proceso de producción de leyes, ésta no se produce en dimensiones incontrolables.

En su trabajo *«Reglas de Votación y la Estabilidad en la Cámara de Diputados»*, los autores construyen un modelo espacial de preferencias que permite derivar posibles escenarios del comportamiento de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados. Así, es posible arribar a conclusiones de alto valor práctico que, contrastadas con los resultados empíricos de la práctica legislativa, nos permiten apreciar la complejidad que entraña el proceso legislativo en nuestro país.

El factor donde los autores encuentran el origen potencial de inestabilidad en el trabajo legislativo se encuentra en la *agenda prospectiva* utilizada por ambas cámaras. Este tipo de agenda, cuya característica es «ver hacia delante», presenta una mecánica muy peculiar donde toda propuesta de modificación a la ley vigente o *status quo* es votada primero en lo general y después, sometida a microrreformas en cada uno de los artículos que integran la iniciativa. El resultado concreto es que la ley finalmente aprobada no se contrasta con la ley vigente, por lo que puede resultar que la nueva ley introduzca elementos que reviertan avances de la anterior, y establezca un *status quo* con beneficios poco perceptibles y hasta desfavorecedores para la mayoría que apoyó inicialmente la reforma.

Asimismo, los autores sugieren cuatro hipótesis de trabajo que tienen el cometido de ofrecer una completa variedad de las formas que puede adquirir el juego legislativo con base en una agenda prospectiva y los resultados que pueden esperarse según las combinaciones y el comportamiento de los actores políticos.

Por último, Heller y Weldon realizan un detallado análisis descriptivo de las votaciones en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura, cuyos resultados son utilizados como insumo para darle contextualidad a las hipótesis de trabajo construidas *ex profeso* para caracterizar la dinámica del trabajo legislativo.

En la línea que reflexiona en torno al comportamiento interno de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, Carlos Sirvent nos ofrece en su ensayo *«Una Aproximación al Gobierno Interno de la Cámara de Diputados y el Trabajo en Comisiones»* diversos elementos que enriquecen este debate. Centrando su atención en el control partidista que se ejerce sobre los diputados y sobre las comisiones, el autor lo explica con base en tres soportes: identificándolo como un *«medio necesario»* para lograr que el programa del partido político no pierda relevancia en el trabajo legislativo; como un mecanismo que no permita prosperar los intereses de grupos de presión externos al Congreso y como contención para que los argumentos técnicos mantengan su subordinación a los de tipo político.

En este estudio, Sirvent nos presenta las contradicciones inherentes de la especialización del trabajo en comisiones y cómo éstas se han convertido en el espacio privilegiado para el debate y la negociación entre las fracciones parlamentarias en cada legislatura.

Derivado del análisis del autor, podemos advertir que la actuación de las comisiones no ha quedado circunscrita al intercambio de información entre los equipos de legisladores de distintos partidos, sino que además, su alta capacidad de decisión les permite citar a secretarios de Estado, y de manera informal, entrar en contacto con especialistas gubernamentales y privados, así como con las organizaciones de la sociedad civil para realizar toda clase de consultas que fundamenten su decisión.

Es este papel lo que ha convertido a las comisiones que integran a la Cámara de Diputados en los espacios privilegiados donde las decisiones se tejen y toman cuerpo, para después, poner a consideración del pleno sus productos legislativos.

Por último, el autor explora las particularidades de los grupos parlamentarios y, para los propósitos del objetivo de su ensayo, define aquellos aspectos que permiten vislumbrar parte de la imbricada relación entre éstos y los partidos políticos.

Por su parte, Yolanda Meyenberg en su ensayo *"Las Elecciones del 2 de Julio de 2000 en México y la Actuación de los Partidos Políticos en la Cámara de Diputados"* realiza una disección analítica que busca actualizar las particularidades del sistema de partidos en México, cuyo punto de partida son las elecciones del 2 de julio de 2000.

La configuración que ha adoptado la Cámara de Diputados en cada una de las últimas tres legislaturas ofrecen lecciones que la autora retoma en este trabajo, para comprender la correlación de fuerzas y la actuación que los tres partidos con mayor poder de convocatoria han tenido en un período de 9 años.

En esta ruta de reconstrucción conceptual, Meyenberg revisa de manera exhaustiva la situación actual de cada uno de los principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD) que están definiendo actualmente la correlación de fuerzas en la arena política.

De este análisis pueden desprenderse más elementos de semejanza que de diferenciación, ya que desde una perspectiva estructural, las tres fuerzas políticas están enfrentando cambios al interior motivados, entre otros factores, por las nuevas reglas del juego político-electoral.

La gran constante en la actuación de los tres partidos analizados, observa la autora, es el entorno democrático que éstos deben aceptar para allegarse de triunfos y derrotas. El gran elector se ha masificado y ahora la prioridad es establecer puentes de comunicación constante con este elector, que empieza a presentar conductas poco predecibles.

Asimismo, Meyenberg llama la atención respecto a un fenómeno novedoso en nuestro esquema parlamentario de pluralidad partidista: *la improductividad legislativa*. Pese a que se ha dado un cambio cualitativo en los equilibrios entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, éste no se ha traducido aún en un incremento de la productividad de los partidos para proponer iniciativas, y que éstas sean aprobadas. En esta materia, el Ejecutivo sigue teniendo una fuerte presencia.

Por último, la autora dirige su atención al desempeño de los partidos políticos en la LVIII Legislatura y las tendencias que pueden hacerse presentes, de las cuales la parálisis legislativa está más presente que nunca.

En *"La Necesaria Revalorización del Congreso"*, Ricardo Espinoza Toledo advierte que la nueva relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, inaugurada a partir del triunfo de un partido opositor en los comicios del año 2000, trae consigo una situación de potencial fragilidad: por una parte, el Ejecutivo Federal no cuenta con mayoría en el Poder Legislativo y conviven numerosos gobiernos estatales opositores o divididos; mientras que por otra,

los partidos políticos, a pesar de que lograron el tránsito de un sistema de partidos hegemónico a uno competitivo, se encuentran poco cohesionados en sus órdenes internos.

Como consecuencia de lo anterior, el Presidente encuentra interlocutores dispersos que poco contribuyen a consolidar una "normalidad democrática". Así, para el autor, la figura presidencial fuerte, favorecida por el diseño constitucional, tiene poca funcionalidad dada la escasa legitimidad del antiguo presidencialismo. Sin embargo, tampoco el Congreso posee la solidez necesaria para asumir un liderazgo firme, dados los escasos incentivos políticos para que los opositores cooperen con el Presidente.

Así, Espinoza propone crear mecanismos e incentivos políticos que garanticen relaciones constructivas y productivas entre el Presidente y el Congreso; es decir, revalorizar el Congreso, pero no a costa de la institución presidencial.

Por su parte, Jean Paul Huber en su ensayo *"El Congreso Mexicano después de la Alternancia: Apuesta de Legitimidad por Legitimación"* aborda el tema de la legitimidad con la que se integra el Congreso de la Unión comparando la conformación de éste en los años de 1997 y 2000. Desde una perspectiva jurídica, soportada por indicadores estadísticos, el autor construye una nueva interpretación dirigida a mostrar cómo el Congreso ha gozado de un aval legal y procedimental cuyo resultado es un alto índice de legitimidad en su conformación.

Uno de los factores de los cuales el autor se sirve para la construcción de indicadores estadísticos es el relativo a la presencia de procedimientos de impugnación después de las elecciones. Lo aseado del proceso tiene ahí uno de sus sustentos, ya que en la medida que se tiene una baja presencia de impugnaciones o de situaciones que pueden motivar la presentación de éstas, podemos anticipar que estamos frente a elecciones apegadas al marco normativo constitucional, y por lo tanto, podemos de ello derivar que el ciudadano acepta el esquema de integración del Poder Legislativo.

Esta situación contrasta con la tendencia a la baja registrada en México y América Latina, de la confianza que el electorado tiene de los políticos y de los partidos. Y sin embargo, pese a estos niveles en descenso, el ciudadano sigue reconociendo que es a través de esta representación y de esta instancia como podrá hacer frente a los problemas públicos que aquejan a la sociedad.

Otro análisis de caso sobre el Congreso Mexicano se encuentra en *Carreras Legislativas en el Senado de la República: 1994–2006 (El Caso del Partido Acción Nacional)*, en donde Víctor Alarcón Olguín y Claudia Jiménez González ponderan la

experiencia legislativa como un activo valioso para hacer más efectiva la representación y la eficiencia de los legisladores. Consideran que la no reelección fue un recurso disciplinario útil para un régimen interesado en mantener subordinada a la Cámara de Senadores; sin embargo, en un sistema que busca una relación distinta entre el Ejecutivo y el Legislativo, es necesario crear incentivos a la productividad de los legisladores.

Alarcón y Jiménez concentran su análisis en los senadores del Partido Acción Nacional de las Legislaturas LVI a LVIII, explorando como variables la edad de los senadores para identificar su composición generacional, su antigüedad como militantes del PAN, su formación profesional y su trayectoria interna como militantes. Los autores advierten, de este análisis, que en la fracción panista en el Senado ha ocurrido un importante relevo generacional que es reflejo de los ajustes ocurridos en el interior del partido, pero más importante aún, hace notar que el principio no reeleccionista ha sido un impedimento para sacar mejor provecho de la experiencia política y parlamentaria de los legisladores.

Con este ensayo los autores nos dejan en claro la necesidad de seguir explorando y ampliando esta veta empírica que ofrece datos valiosos que permiten descubrir el complejo mecanismo al interior de los órganos legislativos y su importancia en el sistema político mexicano. Definitivamente, el conocimiento de los orígenes familiares, educativos, sociales y políticos de nuestros legisladores ofrece una perspectiva que no es ajena al complejo proceso de construcción de órganos legislativos con mayor presencia política en la sociedad.

Finalmente, Rosa María Mirón Lince, en su ensayo *"El Poder Legislativo en el Distrito Federal: La II Asamblea Legislativa"*, analiza el órgano legislativo de la Ciudad de México a partir de cuatro variables: la correlación de fuerzas en la II Legislatura, en virtud de los resultados electorales del 2 de julio de 2000; la historia de los partidos que la integran y las agendas legislativas de cada uno de ellos; los perfiles políticos y profesionales de sus integrantes y, las lógicas de interacción de los partidos que se desprenden de los elementos anteriores y del trabajo privilegiado por los legisladores.

La autora advierte que, desde el punto de vista electoral, el Distrito Federal se caracteriza por un electorado volátil que, además, privilegia el voto diferenciado. Esta característica ha dado como resultado un escenario de gobierno dividido en el Distrito Federal, al que la autora no considera como una amenaza potencial de parálisis, sino como una oportunidad para establecer mecanismos de cooperación interpartidista, en donde la negociación sea una constante parlamentaria.

En cuanto al desempeño de los partidos y las perspectivas que éstos ofrecen, Rosa María Mirón señala que el PRD necesita consolidar su disciplina organizativa interna, si bien la relación cercana del PRD capitalino con su dirigencia nacional puede ser un factor favorable al momento de negociar con otros partidos. Sobre Acción Nacional, la autora advierte que, aunque la disciplina interna y la disposición a la negociación son dos activos presentes tradicionalmente en el panismo, en la actual legislatura capitalina los panistas se han caracterizado por actuar de manera aislada. En cuanto al PRI, Rosa María Mirón considera que, si bien este partido enfrenta una situación difícil, al descender a la tercera fuerza en el D.F. y encontrar mermada su otrora férrea disciplina interna, la amplia experiencia de sus legisladores y capacidad para negociar con las otras dos fuerzas principales en la ALDF pueden hacer que este partido determine la suerte de las iniciativas parlamentarias.

En suma, los artículos que integran "El Congreso Mexicano después de la Alternancia" poseen una valoración en común del Poder Legislativo mexicano y el papel que éste desempeña en su relación con los otros Poderes de la Unión: tras la experiencia de la alternancia, el Congreso Mexicano tiene en sus manos la decisión de su propio diseño institucional, su relación con la sociedad y el papel que ha de asumir en la construcción del México futuro.

Por último, deseamos expresar nuestro reconocimiento y gratitud a todos los investigadores y académicos que colaboraron para hacer posible este proyecto, así como también al Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República por su vigoroso interés para que esta edición pudiera llegar a buen puerto. Asimismo, esta obra, concebida para repensar el Congreso mexicano y, si es posible, abonar en su fortalecimiento, se debe también en buena medida, a la valiosa colaboración de Fernando Dávila Miranda y Javier Felipe Hernández en los trabajos de planeación, organización y edición de la misma.

LUISA BÉJAR ALGAZI
ROSA MARÍA MIRÓN LINCE

Woodrow Wilson y los Orígenes de la Crítica al Régimen de Separación de Poderes*

Alonso Lujambio

a Federico Estévez

I. Introducción

Es en verdad de celebrarse que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México decida publicar en su colección de clásicos las obras de Walter Bagehot, *La Constitución Inglesa* (*The English Constitution*), publicada originalmente en Londres en 1867, y de Woodrow Wilson, *El Gobierno Congresional* (*Congressional Government*), publicado en Boston en 1885. Su extraordinario valor radica en que, en ambos casos, los autores buscan comprender la *evolución* de la política en el marco de dos constituciones, la inglesa y la norteamericana, ya desde entonces las longevas por excelencia. Los dos libros discuten la naturaleza del cambio político en el marco de ambas constituciones, el impacto de dichas constituciones en la evolución del quehacer político en el largo plazo. En los dos libros se comparan ambas constituciones, y eso los hace formar, de algún modo, un conjunto. Además, la argumentación del primer autor tiene impacto en la visión del segundo: Bagehot influye en Wilson. Bagehot critica el arreglo constitucional estadounidense, de separación de poderes, y Wilson retoma esa crítica para plantear una hipótesis sobre la naturaleza y características del "gobierno congresional" de los Estados Unidos.

Ambas obras son joyas del pensamiento político-jurídico y del método comparativo, que además son pertinentes para el México de hoy, por dos razones. En primer lugar, porque México pasa por un momento de redefinición histórica, de "tiempo largo" como quería Braudel, en las

* Agradezco a Luis Barrón, Jaime Martínez Bowness y Diego Valadés sus comentarios y críticas a la primera versión de este ensayo, que se preparó como "Estudio Introductorio" para la primera edición mexicana de la obra de Woodrow Wilson, *El Gobierno Congresional*, que publicó en 2002 el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

** Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral y Presidente de las Comisiones de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y de Asuntos Internacionales del mismo Instituto.

relaciones entre sus poderes Ejecutivo y Legislativo. Está a discusión hoy en México la manera en que funciona y va a funcionar en el futuro el régimen de división de poderes. La discusión va *in crescendo*, como también las redefiniciones del peso parlamentario del partido del presidente en los últimos cortes de 1988, 1997 y 2000. En los últimos años, la investigación comparada quiere responder a la problemática del así llamado "presidencialismo" planteada por Juan J. Linz hacia mediados de los años ochenta, cuando se va consolidando la vuelta a la democracia en América Latina. Linz detectaba en su influyente ensayo una actitud en general acrítica respecto de las consecuencias que el régimen de división de poderes traería en contextos multipartidistas, con sistemas electorales de representación proporcional y partidos disciplinados, en el continente latinoamericano[1]. Desde distintos ángulos, los libros de Shugart y Carey (*Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, 1992), Mainwaring y Shugart como editores (*Presidentialism and Democracy in Latin America*, 1997) y el de Lanzaro como compilador (*Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, 2001), destacan entre los que contestan a éste o aquel alegato de Linz.

La evolución de esta literatura no apunta en definitiva hacia la opción parlamentaria como única alternativa de gobernabilidad, de operación representativa y decisora de las instituciones constitucionales en el continente latinoamericano. Apunta hacia la discusión de cómo se combinan los sistemas de partidos, los electorales y los constitucionales, para producir representatividad y eficacia, a partir, en gran medida, de la problematización planteada por Linz. En este sentido, ir a Bagehot y a Wilson es revisar los orígenes de la crítica al régimen de poderes separados a través de dos momentos cumbre de ese debate en el siglo XIX. Con Wilson y Bagehot podemos profundizar en la historia de las instituciones y en el estudio de su funcionamiento actual. Acaso la lectura de ambos nos ayude a ponderar la historia de nuestra institucionalidad política, de tan extraordinaria densidad, y a entender los dilemas de hoy.

Bagehot y Wilson discuten cómo en el marco de la misma Constitución (la inglesa y la estadounidense) se modifica a la larga la operación política de las instituciones. La Constitución ordena en el largo plazo el quehacer político, logra encauzar el cambio, acota los escenarios posibles, conduce

[1] La primera versión de su ensayo se presentó en 1984 en el simposio "Partidos Políticos y Transiciones a la Democracia", organizado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars de Washington, D.C. La versión definitiva se publicó bajo el título "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994). Alianza Universidad publicó dicha obra en castellano.

a los actores pero *cambia* también en la medida en que se modifica el sistema de los actores políticos en competencia (porque nuevas líneas de conflicto se expresan en las instituciones, porque surgen nuevos partidos, porque se enfrenta una guerra en el extranjero o una guerra civil, porque se cristaliza o debilita la identificación partidaria de los electores, etc.). Puesto que ambos analizan procesos de largo plazo, Bagehot y Wilson piensan que puede modificarse profundamente la dinámica política constitucional sin reformar formalmente la Constitución. Esto es relevante ahí donde una Constitución ha estado en vigor por un largo espacio temporal. Y ese es, de algún modo, el caso de la mexicana, la de 1917, que ha convivido con diversos sistemas de partidos en su ya más que octogenaria existencia.

La otra razón está vinculada a la historia de nuestras ideas políticas. Emilio Rabasa, el autor de la obra insuperada *La Constitución y la Dictadura* (1912), estuvo fuertemente influido por Bagehot y por Wilson. Leer hoy a estos dos autores es leer a dos clásicos del siglo XIX que están presentes en la obra clásica por excelencia, escrita a principios del siglo XX, sobre las instituciones políticas mexicanas. Rabasa y Wilson han leído a Bagehot. Bagehot es treinta años mayor que Rabasa y Wilson. Aquél nace en 1826; éstos en 1856. La obra de Wilson (1885) es influida por la de Bagehot (1867). La obra de Rabasa (1912) es influida por la de Bagehot y la de Wilson[2]. Pero las vidas de estos dos hombres, Rabasa y Wilson, un positivista mexicano y un progresista norteamericano, uno que critica la Constitución mexicana de 1857 y otro que levanta su argumentación en contra de la interpretación constitucional contenida en *El Federalista* de 1787, ambos pertenecientes a la misma generación, dos intelectuales en la política, hombres de pensamiento y hombres de acción, se entrelazan en 1914, cuando Rabasa encabeza la delegación mexicana en las negociaciones con Estados Unidos en las "conferencias de Niagara Falls" (Canadá) y el puerto de Veracruz está invadido por tropas estadounidenses comandadas

[2] Ningún estudioso de la obra de Rabasa ha analizado con profundidad la influencia de Bagehot y de Wilson. Sorprendentemente, Martín Díaz y Díaz, autor de un destacado estudio del pensamiento de Rabasa (*Emilio Rabasa. Teórico de la Dictadura Necesaria*, publicado en 1991) dedica sólo 3 (de 117) páginas a analizar el asunto absolutamente central de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la crítica rabasiana a la Constitución de 1857. Según Díaz y Díaz, los argumentos "anti-asambleísticos" de Rabasa "bien pueden tener origen en las obras de Constant o en las de Wilson", pero no analiza esa "posible" influencia. Por otro lado, Díaz y Díaz detecta que "el análisis positivista de Rabasa... tiene relación con el pensamiento del escritor inglés Bagehot". Sin embargo, Díaz y Díaz tampoco analiza en qué consistió esa influencia, ni ubica cuál de las obras de Bagehot influyó en Rabasa, al creer —equivocadamente— que éste toma ideas de *Physics and Politics* (1872) y no de *The English Constitution* (1867). Quizá por ello Díaz y Díaz atribuye a Rabasa la distinción entre la constitución "literaria" y la "real", siendo Bagehot el primero que la formuló en *The English Constitution*.

por el presidente Woodrow Wilson. Así, dos grandes obras de las ciencias jurídica y política, *El Gobierno Congresional* y *La Constitución y la Dictadura*, están vinculadas por historias de ideas y por biografías[3].

II. Walter Bagehot y Woodrow Wilson

Woodrow Wilson, quien fuera profesor universitario (1883-1902), rector de la Universidad de Princeton (1902-1910), gobernador de New Jersey (1910-1912) y presidente de los Estados Unidos (1913-1921), es uno de los grandes autores del análisis político-institucional en el siglo XIX, por su afán de ver a las instituciones en su doble dimensión *histórica* y *comparada*, y de potenciar, así, la riqueza del estudio del derecho constitucional. Dice el joven profesor Woodrow Wilson, a sus 28 años:

> Nosotros, los de la presente generación, estamos en el primer periodo de la crítica libre, en voz alta, sin presión. Somos los primeros americanos que oímos a nuestros propios conciudadanos preguntarse si la Constitución es todavía apropiada para los fines a que debiera servir; los primeros que concebimos dudas serias sobre la superioridad de nuestras instituciones, comparadas con los sistemas de Europa.

Wilson es, sí, un comparativista de la política y del derecho constitucional. Compara, ciertamente, a los Estados Unidos, consigo mismo en el tiempo, en la dimensión histórica, y con Inglaterra. A decir verdad, no compara, como él dice, al sistema estadounidense "con los sistemas de Europa", sino estrictamente con el sistema *inglés* y la política *inglesa*. Véanse simplemente sus fuentes, para que eso quede ilustrado.

Conforme a las costumbres de la época, Wilson cita a diversos autores pero rara vez cita sus obras, y cuando lo hace no menciona, nunca, el año de la publicación[4]. En un intento por identificar las obras citadas por Wilson, me encuentro con 25 autores con obra identificada (6 obras fueron identificadas por el propio Wilson y 19 son identificadas por el autor de

---

[3] Este ensayo concentra su atención en este último punto. Sobre la utilidad de la obra de Wilson para entender algunos dilemas de la relación Ejecutivo-Legislativo en el México de hoy, ver Alonso Lujambio y Jaime Martínez, "Gobierno Dividido, Estrategia Presidencial y Opinión Pública. Un intento de clarificación conceptual", ponencia presentada en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, auspiciado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, 13 de febrero de 2002.

[4] De hecho, Wilson sólo cita al autor y a la obra en seis ocasiones (no así el año de la publicación, que se añade a continuación): William Graham Sumner, *American Statesmen*, publicado en 1875; William Maclay.

estas líneas a partir del nombre del autor citado, de los contenidos de la cita y de la pesquisa bibliográfica correspondiente)[5]. De esas 25 obras, 14 se refieren a la historia, a la política y/o al derecho de los Estados Unidos[6]; 7 a la historia, la política y/o el derecho de Inglaterra[7]; uno se refiere a ambos países (Estados Unidos e Inglaterra)[8] y 3 son clásicos de teoría y filosofía políticas (Maquiavelo, Burke y Stuart Mill)[9]. Ningún otro país aparece en el horizonte analítico-comparativo de Wilson, pues su interés se centra en la Constitución inglesa como punto de referencia a partir de la cual se creó la estadounidense.

Por otro lado, el autor que, con mucho, es el más citado por Wilson, es Walter Bagehot (*The English Constitution*, 1867), al que se remite explícitamente en 14 ocasiones (en dos adicionales lo hace indirectamente, al referirse a la "teoría literaria" que critica Bagehot, sin mencionar expresamente a dicho autor). Después, muy atrás, vienen la obra del juez Cooley (*General Principles of Constitutional Law in the United States of America*, 1880), la de John Stuart Mill (*Considerations on Representative Government*, 1861) y la de Alexander Hamilton (en

---

Sketches of Debate in the First Senate of the United States, 1789-1791, publicado en 1880; Dorman Eaton, *Civil Service in Great Britain: A History of Abuses and Reforms and their Bearing upon American Politics*, publicado en 1880; Thomas M. Cooley, *General Principles of Constitutional Law in the Unites States of America*, publicado en 1868; John Richard Green, *A History of the English People*, publicado en 1877; y varios autores, *The Federalist Papers*, publicado por entregas en 1787.

[5] Los autores citados respecto de los cuales no pude identificar ninguna obra son: Greenman, Froude (tratándose con toda probabilidad de James Anthony Froude, historiador británico y articulista del diario *The Times*) y Lord Roseberry (primer ministro británico). Por otro lado, Wilson cita palabras de diversos congresistas norteamericanos (John Taylor, Edward Seeley y John Randolph) cuyos discursos no fueron localizados.

[6] Thomas M. Cooley, *General Principles of Constitutional Law in the United States of America*, publicado en 1880; Alexander Hamilton —junto con Madison y Jay—, *The Federalist Papers*, publicado por entregas en 1787; Henry Cabot Lodge, *Alexander Hamilton*, publicado en 1882; Daniel Webster, *Diplomatic and Official Papers*, publicado en 1848; George F. Hoar, *Suffrage Under National Protection: Speech in the Senate of the United States*, discurso publicado en 1879; Oliver Ellsworth, *Historical Chart of the United States*, publicado en 1861; Anne-Robert-Jacques Turgot, *Observations on the Importance of the American Revolution, and the Means of Making it a Benefit to the World*, publicado en inglés en 1784; Theodore Dwight Woolsey, *First Century of the Republic: A Review of American Progress*, publicado en 1876; John Adams, *Defence of the Constitutions of Government of the United States of America*, publicado en 1787; James Parton, *Famous Americans of Recent Times*, publicado en 1867, Alexis de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, publicado en 1835; Roger Sherman, *Acts and Laws of the State of Connecticut in America*, publicado en 1784; William Graham Sumner, *American Statesmen*, publicado en 1875; y William Maclay, *Sketches of Debate in the First Senate of the United States, 1789-1791*, publicado en 1880.

[7] Walter Bagehot, *The English Constitution*, publicado en 1867; William Ewart Gladstone, *Speeches on Parliamentary Reform in 1866*, discursos publicados en 1866; John Morley, *Edmund Burke: A Historical Study*, publicado en 1867; John Russell, *An Essay on the History of the English Government and Constitution, from the Reign of Henry VII to the Present Time*, publicado en 1865; John Richard Green, *A History of the English People*, publicado en 1877; Henry Thomas Buckle, *History of Civilization in England*, publicado en 1857; y Thomas Babington Macaulay, *The History of England from the Accession of James the Second*, publicado en varios tomos entre 1848 y 1855.

[8] Dorman Eaton, *Civil Service in Great Britain: A History of Abuses and Reforms and their Bearing upon American Politics*, publicado en 1880.

[9] Edmund Burke, *Observations on a Late State of the Nation*, publicado en 1769; John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, publicado en 1861; y Niccolo Machiavelli, *The Prince*, publicado en 1515.

los capítulos de su autoría, *The Federalist Papers*, 1787), que se mencionan en 3 ó 4 ocasiones. Así pues, *El Gobierno Congresional* es, sí, una obra de instituciones políticas comparadas, de los Estados Unidos en contraste específicamente con Inglaterra, a la vez que un diálogo del autor con la influyente obra de Bagehot, "nuestro sutil crítico inglés" (palabras del propio Woodrow Wilson).

En la biografía de Woodrow Wilson escrita por Ray Stannard Baker (*Woodrow Wilson. Life and Letters*, publicada en 1927), el autor da cuenta de la decisiva influencia del pensamiento de Bagehot en la obra de Wilson a través de una carta escrita en 1883 por el joven Woodrow y dirigida a Ellen Axson, con quien contrajo matrimonio en 1885 (el mismo año en que se publicó *El Gobierno Congresional*). Ahí dice, poco antes de iniciar la redacción de su libro:

> Mi propósito es demostrar del mejor modo posible la operación de nuestra Constitución. Mi ambición es analizar la Constitución de los Estados Unidos igual que el Sr. Bagehot (¿te acuerdas del Sr. Bagehot, de quien te hablé una noche en Asheville?) ha analizado la Constitución inglesa. Su libro ha guiado todo mi análisis del funcionamiento de nuestras instituciones. Bagehot utilizó un método fresco y original que ha hecho inteligible el sistema británico para el hombre común, método que puede ser exitosamente aplicado en el estudio de nuestra Constitución, lo cual podría resultar una verdadera revelación para aquellos que siguen leyendo *El Federalista* como el más autorizado manual de nuestro ordenamiento jurídico[10].

Y en otra carta, casi al final de la redacción de su libro (30 de marzo de 1884), Woodrow le dice a Ellen:

> Por supuesto, no tengo la vanidad para pretender escribir un libro tan brillante y valioso como el de Bagehot; sin embargo, siguiendo sus pasos he querido escribir un libro que valga la pena ser leído, si alguna vez llego a publicarlo, y que sirva, en todo caso, como material de lectura de universitarios que, con él, coloquen viejos temas bajo una nueva luz...

Apenas cuatro días más tarde, el 4 de abril de 1884, Woodrow Wilson decide (tiene entonces 27 años de edad) enviar los primeros capítulos del libro a la editorial bostoniana Houghton, Mifflin & Company, junto con una carta que dice:

---

[10] La cita se encuentra en las pp. 213-214. La carta es del 30 de octubre de 1883.

> El objeto de este estudio constitucional, tal como usted podrá percibir, no es nuevo. Tampoco expone hechos que hasta el momento hayan pasado desapercibidos. Simplemente ha agrupado hechos que nunca se han estudiado como conjunto, y ha procedido entonces a darles, así, un nuevo tratamiento analítico. He guiado mi trabajo, básicamente, en el ensayo de Bagehot, *The English Constitution*[11]...

Detengámonos pues, así sea brevemente, a revisar las ideas centrales del autor que más influyó en el pensamiento constitucional de Woodrow Wilson. Walter Bagehot (1826-1877) perteneció a una familia de comerciantes y banqueros. Estudió filosofía, literatura y matemáticas. Desde muy joven llamó la atención su elegante pluma y su versatilidad, al publicar en diversas revistas londinenses ensayos históricos, antropológicos, económicos, políticos, de crítica literaria, de psicología y biográficos. En 1857, James Wilson, fundador y editor del semanario *The Economist*, lo invita a colaborar en la revista. Walter tiene entonces 31 años, y pronto se casará con Eliza, la hija mayor de su nuevo jefe. Dos años después, en 1859, Walter se hace cargo de la dirección de *The Economist*, puesto que ocupará hasta su muerte, en 1877, cuando apenas ha cumplido 51 años de edad[12]. Bagehot era un crítico de la importante ampliación del sufragio que supuso la reforma de 1867 y publica, en ese mismo año, a sus 41 años de edad, su clásica obra *The English Constitution*, que tiene el doble propósito de 1) en un lenguaje accesible, explicar al nuevo electorado sus responsabilidades y el ámbito constitucional en que se insertan, y 2) explicar la operación política cotidiana de la Constitución, en oposición a la visión "literaria" que entonces se tenía de la misma. Bagehot intentaba identificar en qué radicaba —de un modo puntual y específico— el éxito del orden constitucional inglés. Pero dejemos que sea el propio Bagehot quien exponga sus ideas:

> [Cuando a una Constitución] se le observa actuando en la realidad, sorprende el contraste que ofrece dicha visión con la imagen que se nos presenta en el papel. Muchas cosas consagradas por el uso no están en los libros, y en la áspera práctica no se encuentran muchos de los refinamientos de la teoría literaria...

---

[11] Ray Stannard Baker, *op. cit.*, p. 216.

[12] Para una biografía de Walter Bagehot, ver Norman St. John-Stevas, *Walter Bagehot. A Study of His Life and Thought* (Bloomington: Indiana University Press, 1959).

> Nadie puede aproximarse a una comprensión de las instituciones políticas inglesas... a menos que las clasifique en dos partes... en la primera se encuentra todo aquello que protege y conserva el respeto de la población, lo que yo llamaría la parte *venerable* [*the dignified part*]; en la segunda encontramos el elemento *eficiente* [*the efficient part*], que ofrece a la obra constitucional movimiento y dirección. Así, hay dos objetivos que toda Constitución debe lograr para ser exitosa, dos fines que toda Constitución actuante, antigua y respetada, con toda seguridad debió conquistar: toda Constitución debe, en primer lugar, *ganar* autoridad y, en segundo lugar, *usar* esa autoridad; necesita primero la lealtad y la confianza de los gobernados y, luego, sacar partido de ese respeto reverencial en la acción de gobierno.
>
> La parte de la dignidad, la venerable, es la que le da a una Constitución su fuerza y su impulso, mientras que la parte eficiente no hace sino hacer uso de ese poder... El secreto de la eficiencia de la Constitución inglesa bien puede ser definido como la íntima unión, la casi completa fusión, de los poderes Ejecutivo y Legislativo... El vínculo que los une es el *gabinete*, es decir, el comité del cuerpo legislativo electo para ser cuerpo ejecutivo. La legislatura tiene varios comités, pero éste es el principal. Integran el comité de mayor importancia los hombres a los que la legislatura más confianza les tiene... La reina [Victoria] es la cabeza de la parte venerable de la Constitución. El primer ministro está a la cabeza de la parte eficiente... El sistema inglés no supone, por lo tanto, la absorción del Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo; supone, por el contrario, la fusión de ambos poderes.

Con esto, Bagehot refutaba la idea de los "pesos y contrapesos" (aristotélica y polibiana) como principal virtud de la Constitución inglesa, en donde elementos monárquicos (la Corona), aristocráticos (la Cámara de los Lores) y democráticos (la Cámara de los Comunes) se balancean armoniosamente. Para Bagehot, una "curiosa acumulación" de elementos históricos ya había producido una profunda mutación en la *práctica* constitucional, si bien se conservaba todavía la vieja concepción de la "virtud inglesa" en gran parte de la literatura constitucional: el gobierno pasaba a depender de la confianza de una de las dos Cámaras, la de los Comunes.

Ahora bien, para que su hipótesis sobre el "secreto eficiente" de la Constitución inglesa sea cabalmente comprendido, Bagehot recurre *a la comparación*. Ahí Bagehot encuentra el modo de potenciar su alegato. Dice Bagehot:

> Esta idea de la fusión de las funciones legislativas y ejecutivas podría no parecer, para aquellos que no la han considerado, sino un detalle pequeño e irrelevante que no puede constituirse en la esencia, en el secreto eficiente de la Constitución inglesa. Sin embargo, sólo podemos juzgar su

> importancia real si observamos algunos de sus principales efectos y si los contrastamos con los que produce el sistema alternativo, cuyo avance parece palidecer, si no se tiene cuidado, a nuestro sistema en el mundo. El sistema alternativo al que me refiero es el sistema Presidencial. Su rasgo característico está en que el presidente es electo por el pueblo en una elección, y la Cámara de Representantes es electa en otra elección. La independencia de los poderes legislativo y ejecutivo es la cualidad específica del Gobierno Presidencial, del mismo modo en que su fusión lo es del Gobierno de Gabinete.

Para Bagehot, una vez que han sido "comparadas las deficiencias de la operación regular del Gobierno Presidencial", se llega a la conclusión de que "el Gobierno Presidencial es inferior al Gobierno de Gabinete". En Bagehot encontramos, sin duda, el primer intento de comparación de los regímenes usualmente llamados "presidencial" y "parlamentario", al tiempo que la primera crítica al, llamémosle así, "régimen presidencial de gobierno"[13]. De ahí su enorme relevancia para la historia del análisis político-institucional y —muy particularmente, visto el propósito de estas líneas— para entender *El Gobierno Congresional*, la obra más influyente de Woodrow Wilson.

Pero antes de entrar a analizar las ideas de Wilson, y la influencia que Bagehot ejerce en ellas, veamos brevísimamente los argumentos críticos de Bagehot respecto de la naturaleza del régimen "presidencial" de gobierno. Para el autor inglés, ahí donde están separados los poderes, "una cooperación constante es esencial para el buen gobierno". Sin embargo, si la cooperación no se presenta,

> ...la Legislatura no puede ser disuelta por el Ejecutivo, y aquélla no puede pedirle a éste que renuncie, pues no le puede nombrar un sucesor. En consecuencia, cuando surge entre ambos poderes una diferencia de opinión, el Legislativo está obligado a entrar en combate con el Ejecutivo, y es muy probable que tal lucha se prolongue hasta la conclusión de los mandatos... Al Poder Ejecutivo, el gran centro del poder, no se le puede remover de su cargo; en ningún caso se le puede cambiar... El Ejecutivo ha sido electo para un determinado periodo de tiempo, y ha de permanecer en el cargo a lo largo de todo ese periodo de tiempo... También se tiene un Congreso electo

[13] Correctamente, Bagehot oponía al "gobierno presidencial" el "gobierno de gabinete", y no el "gobierno parlamentario", pues con esas expresiones se comparaban los diseños institucionales en que se insertan los responsables de la conducción del gobierno. En esa misma línea y como después se verá, Woodrow Wilson oponía al "gobierno parlamentario" (o "gobierno por un gabinete responsable") el "gobierno congresional", y no el "gobierno presidencial", pues así enfatizaba el contraste entre los diseños

> para un periodo determinado, que no puede ser prolongado ni recortado: todos los arreglos institucionales establecen *ex-ante* unos plazos. No hay aquí elemento alguno de *elasticidad* y todo está rígido, especificado y fechado.

Bagehot por lo tanto ve en el binomio cooperación/conflicto el dilema central del sistema de poderes divididos. Para él, el dilema es mayúsculo cuando el gobierno enfrenta momentos críticos, cuando tiene que adaptarse con flexibilidad a las circunstancias: el que está gobernando se queda ahí, *gobierne bien o mal*, hasta el final del mandato. Pero por otro lado, amén de la problemática *rigidez* del así llamado sistema "presidencial", ha de enfrentarse, según Bagehot, un segundo problema: la tendencia natural de los poderes a entrar en confrontación. Dice Bagehot:

> Un presidente puede tropezar con el Legislativo, y ello sucede con frecuencia. La tendencia natural de los miembros de una Legislatura es la de sobresalir y destacar. Quieren satisfacer una ambición, ya sea plausible o censurable; quieren favorecer las medidas que ellos juzgan idóneas para el bien público y quieren que sea percibida su presencia en los negocios públicos. Todo ello los coloca urgentemente en contra del Ejecutivo. Si otros cooperan con sus causas, ellos cooperan con las de otros, pero imponen sus opiniones si encuentran trabas... El sistema presidencial suscita el espíritu antagónico del Poder Legislativo...

En tercer lugar, y "dado que seguramente los poderes se enfrentarán, el resultado seguramente no dejará satisfecho a nadie". "¿Quién es entonces responsable?... ¿A quién es posible castigar?", se pregunta Bagehot. En el esquema de división de poderes, la responsabilidad se comparte, y ello oscurece la identificación de los actores en competencia. Eso es particularmente grave respecto del Congreso, ya que, a juicio de Bagehot, la división del trabajo congresional en comisiones diluye aún más la responsabilidad, ahora específicamente parlamentaria, entre el

---

institucionales en que se insertan los cuerpos colegiados que aprueban las leyes (el Congreso en un caso, el Parlamento en el otro). Emilio Rabasa, por su parte, usaba distintas expresiones para presentar la comparación. En algunas ocasiones utiliza la expresión "sistema presidencial" (o "gobierno presidencial") en oposición al "gobierno parlamentario" (o al "parlamentarismo"); en otras, se refiere al primero como "gobierno de equilibrio de poderes" o "de pluralidad de poderes" o "de acción separada de poderes". En una ocasión habla del "modelo inglés" y del "modelo norteamericano" y llega a afirmar lo siguiente en un pie de página: "Los sistemas debieran llamarse: europeo el uno, que nació en Europa y se ha extendido por todo el Continente, y americano el otro, que tuvo origen en los Estados Unidos y es base de todas las Constituciones de este hemisferio. Tales designaciones tendrían la ventaja de evitar las palabras de connotación especial que hoy se emplean, y que son todas impropias por la misma connotación que de antemano tienen".

presidente de cada una de las comisiones, las comisiones mismas y el pleno de la Cámara correspondiente. Por el contrario, en el "Gobierno de Gabinete", en tanto que el pleno sostiene al gobierno, la responsabilidad es claramente identificada y unívoca[14].

Finalmente, una gran virtud del "Gobierno de Gabinete" está, según Bagehot, en su papel educativo, a través del debate público y de la crítica sistemática del ejercicio del gobierno. "El Gobierno de Gabinete educa a la nación", dice el autor inglés, y subraya que la crítica al gobierno se convirtió en una parte orgánica de la operación política constitucional. Y esa oposición crítica es consecuencia, a su juicio, del "Gobierno de Gabinete": "El gran escenario del debate, el gran motor de la instrucción política del pueblo y de la controversia sobre los asuntos públicos es la asamblea legislativa". Bagehot —como Bentham— son los pensadores de aquella "democracia deliberativa", antes de que la universalización del sufragio (masculino) llevara al surgimiento del partido laborista, a una mayor disciplina parlamentaria en los partidos, y a un voto más ideológico en el Parlamento, lo cual llevó, a su vez, a posiciones programáticas relativamente fijas, con lo que se abandonaría la idea de que la discusión persuade a unos frente a la fuerza de los alegatos de los otros.

Para Bagehot, todo lo que valga la pena ser dicho, todo lo que por su relevancia política deba ser dicho, será dicho en el Parlamento, el lugar en el que "los hombres de razón piensan que pueden persuadir a los demás". El debate parlamentario entre dos posiciones claras —oposición y gobierno— ilustra la opinión del público, haciéndole ver hechos y llamándole a compartir interpretaciones y alegatos sobre esos hechos. Por el contrario, en el régimen presidencial, dice Bagehot, y dado que el presidente no es responsable ante la Asamblea, "el Ejecutivo no educa a la nación" que a la postre "no se siente atraída por la política". El debate congresional en los Estados Unidos no define la permanencia o la caída del gobierno, lo cual acaba sellando la precariedad de sus contenidos, y a la larga su irrelevancia. No se *discute* ahí la acción del gobierno como un todo; ahí se *votan* las iniciativas sobre piezas específicas de legislación. Esto, finalmente, también fomenta según Bagehot la irresponsabilidad del Congreso, pues "[en] sus comisiones [en donde se delibera secretamente y se deciden asuntos que el pleno tiende a ratificar] no hay una opinión pública atenta que las revise y vigile".

[14] Obviamente, Bagehot tiene en mente el esquema bipolar de competencia entre partidos, protagonizado por liberales y conservadores.

III. Las ideas de Wilson en *El Gobierno Congresional*

Wilson arranca su libro con dos epígrafes: uno, de Edmund Burke, y otro, de John Morley, a la sazón biógrafo de Burke. En la cita de Burke se subraya que el funcionamiento de una Constitución "dependerá del ejercicio de los poderes", sin cuyo análisis la república acaba siendo "un plano sobre el papel". Pero la cita de la obra de Morley nos dice con más elocuencia lo que Wilson quiere subrayar a lo largo del libro: "El gran error de los publicistas, es fijarse harto estrictamente en las formas del sistema de Estado que tienen que explicar o que examinar. Se detienen en la anatomía de nuestras instituciones; no penetran el secreto de su funcionamiento". Para Wilson —y aquí sigue, en primer lugar, al pie de la letra, la crítica de Bagehot a la "teoría literaria" de las constituciones— existe un "principio universal de cambio de las instituciones": "La Constitución en acción es manifiestamente algo muy diverso de la Constitución de los libros", lo cual no significa en modo alguno que la Constitución no guíe, encauce y calendarice la conducta de los actores políticos. Así lo dice, con todas sus letras: "Las instituciones sufren constantemente alteraciones esenciales en su carácter... Nuestro sistema es, casi tanto como el de los ingleses, vivo y fecundo. No hunde, a decir verdad, tan profundamente sus raíces en el suelo oculto de la ley no escrita; al menos, su eje es la Constitución; pero la Constitución es hoy, como la Carta Magna inglesa, el centro de un sistema de gobierno mucho más considerable que el tronco de que han brotado sus ramas...". Por lo tanto, el análisis de la Constitución debe partir del supuesto de que "la Constitución misma no es un sistema completo", sino un sistema que "sienta principios", y cuya característica fundamental está en su "elasticidad": "es una piedra angular —dice Wilson—, no una construcción completa; o más bien... es una raíz, no una completa viña". Por ello es posible "enmendar nuestra Constitución en la práctica sin enmendarla constitucionalmente".

El propósito de Wilson no era "ofrecer de una manera completa la crítica del gobierno de los Estados Unidos". "Mi principal deseo —dice el propio Wilson en el prólogo de su obra— ha sido mostrar lo más claramente el contraste que hay entre... [los] dos tipos de gobierno ["congresional" y "parlamentario"]". Por otro lado, Wilson formula una crítica al régimen de separación de poderes, al "gobierno congresional" y, pese a ello, no llega a comprometerse con la opción parlamentaria, con "el remedio" del "gobierno por un gabinete responsable". Dice Wilson: "Yo no me propongo hoy

investigar si tal remedio es posible o deseable en nuestro caso. Muestro hechos, indico remedios, sin ordenarlos".

Pero en realidad lo hace, pues afirma que "[la Constitución], al separar [a la Asamblea] de sus agentes ejecutivos, la priva del medio y de la ocasión de hacer su autoridad completa y fácil de ejercer". El problema del ordenamiento constitucional norteamericano, dice Wilson, "se podría fácilmente evitar con ayuda de algunos arreglos". Pero, ¿cuáles son esos arreglos? Wilson quiere un gobierno "fuerte, pronto para obrar, fácil para dirigir y eficaz", y afirma que "es preciso que sus únicos agentes activos, las Cámaras representativas, obtengan otra cosa que el poder de hacer leyes". Ello con el objeto de "fortalecer la responsabilidad del gobierno".

Bien. Pero, ¿cuál es esa "otra cosa" según el propio Wilson? ¿El poder de sostener un "gabinete responsable" ante ellas? ¿Parlamentarismo? Tengamos desde ahora presente el antecedente inmediato de *El Gobierno Congresional*. Seis años antes de publicar ese que fue su primer libro, Wilson publica en 1879 un ensayo titulado "Cabinet Government in the United States" (*International Review*, agosto de 1879) siendo un joven de apenas 23 años. Ahí sí se compromete Wilson con la opción parlamentaria para los Estados Unidos, basado, desde entonces, en Bagehot. Pero qué difícil resultaba hacer prosperar semejante propuesta en los Estados Unidos. Él mismo argumenta en *El Gobierno Congresional* que en 1787 la opción parlamentaria no estaba disponible para los Estados Unidos. En el momento de la invención constitucional estadounidense, el gabinete inglés aún no dependía cabalmente de la confianza del Parlamento. Con todo, cinco años después, Woodrow Wilson ya no impulsa la opción parlamentaria, *pero toda su aproximación analítica sigue fundada en Bagehot*.

Se insiste: Wilson arribó, en un complejo ajuste argumentativo, a conclusiones distintas a las que formuló en 1879, pero a partir de las mismas premisas. *El Gobierno Congresional* es una gran obra de un autor que intenta salir del callejón que a su juicio supone la separación de poderes sin que el "gobierno de gabinete" sea, ya, una opción viable. Y en el camino formula un análisis totalmente novedoso, crudamente realista, de la operación cotidiana de los arreglos constitucionales estadounidenses. Ahí está, a mi entender, el enorme valor de esta clásica obra sobre las instituciones políticas en el régimen constitucional de poderes separados.

Las propuestas de cambio sugeridas por Wilson, en un ir y venir de argumentos que parecen dirigirse hacia la opción parlamentaria pero que finalmente no desembocan en ella, van en el sentido de "imponer nuevas formas de responsabilidad al Congreso". La *responsabilidad* era el valor político

que debía promover un arreglo constitucional. En el parlamentarismo (pero especialmente, se insiste, en el esquema bipartidista), la responsabilidad es clara y unívoca. La reforma al "gobierno congresional" debía ir en el sentido de fortalecer la responsabilidad del Congreso, aún en el marco de la separación de los poderes.

Para Wilson, y dado que "se apresura siempre, mientras puede, para hacer leyes", el Congreso debía prestar más atención a analizar los efectos de la ley vigente para, así, estar en condición de reformarla con información y certeza. Dice, con Buckle, que la nueva ley "no es benéfica sino cuando lleva la curación en sus alas" y que "la derogación de antiguas leyes" podía producir mejores efectos "que la promulgación de leyes nuevas". Para Wilson, la creciente organización industrial, el cada vez más complejo sistema bancario, el crecimiento exponencial de las corporaciones, la importancia de los ferrocarriles en la definición del crecimiento económico... en fin: la maraña de relaciones sociales en la sociedad industrial, junto con "la codicia" y "la astucia" hacen día con día más difícil la tarea del legislador, de modo que estaba para Wilson por verse si la "progenie de leyes" que producía el Congreso era "honrosa", o generaba "mala reputación" para la institución. Una y otra vez la genial pluma de Woodrow Wilson se pone al servicio de sus ideas: "Cada ley... tiene una numerosa posteridad, y sólo el tiempo y las circunstancias nos dirán si sus retoños serán para ella un honor o una vergüenza".

Por otro lado, y siguiendo a Bagehot, Wilson pide al Congreso que delibere con inteligencia, que "examine y expurgue" con "ayuda de todas las formas de la discusión", para que el pueblo pueda "comprender y dirigir". "El Congreso —decía Wilson— prestará más servicios ilustrando al país que haciendo leyes". Para nuestro autor, el Congreso y no la prensa debía ser el actor central de la política y del debate público, y debía abandonarse el esquema del "gobierno de las redacciones de los periódicos".

Wilson quiere en el Congreso partidos disciplinados, pero especialmente los quiere programáticos, comprometidos con una política que sostengan en el Congreso y defiendan públicamente. A pesar de los "caucus"[15] legislativos que intentan —entonces con éxito— promover la disciplina de partido de los parlamentarios en votaciones claves, Wilson dice:

> Ninguno de los dos principales partidos tiene ideas políticas homogéneas. Cada uno tolera en sus filas opiniones muy diferentes y aspiraciones muy

[15] Reunión de legisladores del mismo partido o del mismo segmento social (étnico, de género, lingüístico, etc.).

> variadas. Cada cual pretende tener el mismo objeto y permite a los miembros de su partido expresar ideas contrarias a ese objeto. No están agrupados alrededor de jefes legislativos cuyo talento haya sido probado y cuyas opiniones acepten lealmente. Se asemejan a ejércitos sin oficiales, lanzados en una campaña sin tener una gran causa que defender. Lo que los retiene juntos son sus nombres y sus tradiciones, pero no sus esperanzas ni su política.

Pero adentrémonos en los argumentos de Woodrow Wilson en torno a la *evolución histórica* del régimen estadounidense de división de poderes. Para Wilson, "los frenos y los contrapesos que en otro tiempo existían, ya no son efectivos": "la forma de la Constitución consiste en balanzas ideales, delicadamente puestas en equilibrio, mientras que la forma actual de nuestro gobierno presente es simplemente un sistema de supremacía del Congreso". Por lo tanto, "la fuerza que domina y fiscaliza, la fuente de toda potencia motriz y de todo poder regulador, es el Congreso", lo cual "da un violento mentís a ciertas teorías del equilibrio...".

En las primeras décadas de vida de los Estados Unidos, "el gobierno estuvo constantemente ocupado... en el arreglo de las cuestiones extranjeras; y en esas relaciones extranjeras, naturalmente, los presidentes lo tenían que hacer todo...", de modo que, posteriormente, la pérdida de centralidad de la agenda de la política exterior le restó preeminencia al Ejecutivo. Esto hasta la Guerra de Secesión (1861-1865), cuando Lincoln le da un nuevo impulso a la institución presidencial. Sin embargo, después de la Guerra y de Lincoln, había declinado "el carácter de los presidentes".

El factor tiempo resultó, por otro lado, determinante en el modo en que el Congreso como institución fue encontrando un acomodo que a la postre potenció todas sus facultades constitucionales. De modo pues que, al tiempo que la presidencia como institución se fortalece y declina cíclicamente, la del Congreso es estable en el tiempo y experimenta un gradual proceso de diferenciación estructural. Dice Wilson con estilo elocuente:

> El Congreso era algo torpe en ejercer sus facultades, todavía no experimentadas; su mecanismo era nuevo; no tenía ese buen espíritu que después lo ha hecho perfecto en su género... Pero ese estado de cosas no duró largo tiempo. El Congreso fue muy pronto y muy apto para aprender lo que podía hacer y para ponerse en excelente estado de cumplirlo. Muy pronto se dividió en comités permanentes, a los que proveyó de privilegios extensos y bien determinados de iniciativa y de intervención legislativa, y se puso, por su medio, a administrar el gobierno... En consecuencia, ha entrado cada vez más en los detalles de la administración.

Aquí está una de las hipótesis centrales de Wilson: las comisiones permanentes son una "rama esencial del estudio constitucional", pues "no es alejarse mucho de la realidad pintar nuestro gobierno como ejercido por los comités permanentes del Congreso", Congreso que "extendió su esfera propia de actividad", tomando la costumbre "de examinarlo todo y de gobernarlo todo", dado "el considerable aumento de la eficacia en su organización".

Para Wilson, el Congreso "virtualmente delibera y legisla por pequeñas secciones", por —retomando la expresión de Hoar— "pequeñas legislaturas". Y dichos comités tienden a estar dominados por sus presidentes, vinculados en un "caucus" al *speaker* de la Cámara, de modo que Wilson llega a afirmar que la manera de "describir mejor nuestra forma de gobierno en una sola frase", sería llamándole "un gobierno por los presidentes de los comités permanentes del Congreso", quienes —junto con los líderes de ambas Cámaras— tienen una influencia desproporcionada en el proceso legislativo y gubernamental en general. Esto provoca, según Wilson, dos efectos especialmente perniciosos.

En primer lugar, dado también el control que el *speaker* y los presidentes de los comités ejercen sobre la posibilidad de hacerle enmiendas a los proyectos de los comités que se presentan a la consideración del pleno de la Cámara de Representantes, la responsabilidad de la conducción parlamentaria acaba diluyéndose entre 47 sub-unidades organizacionales que intercambian apoyos.

En segundo lugar, y aquí Bagehot está especialmente presente, Wilson se duele insistentemente de que en los comités del Congreso exista una "falta absoluta de espíritu de discusión", de que ahí se renuncie a la "pasión por la discusión pública"; así, al final "el teatro de los debates sobre la legislación" se transporta "al secreto de las salas de los comités". Por lo tanto, dice Wilson, uno de los principales objetos de la vida parlamentaria, que es "ilustrar a la opinión pública", se vuelve imposible: "las sesiones de los comités son privadas y sus discusiones no se publican". Por lo tanto, los comités "no instruyen al público", sino que, solamente, "guían a las cámaras".

Por otro lado, los comités tienen bajo su total control al titular del Poder Ejecutivo y a sus secretarios: "nadie puede hacer nada si no está autorizado a ello por los comités". "El presidente y los secretarios —dice Wilson— son completamente los servidores del Congreso", y "no les queda más que el derecho de veto para impedir o retardar ciertas medidas". Aquí el problema, largamente analizado por Wilson, es resultado inequívoco de la separación de poderes y es la *rigidez* de todo el sistema. Wilson también en esto recupera a Bagehot, pero lleva mucho más lejos

su argumento. Para Wilson, "el poder de hacer leyes es natural y esencialmente el de dirigir, y ese poder pertenece al Congreso". Por otro lado, a través de las comisiones, el Congreso —y no el presidente— ordena qué hacer a los secretarios, y sin embargo "no puede ni nombrarles ni relevarlos". Tolere el lector una cita *in extenso* del argumento de Wilson:

> [Lo natural es] dar a la Asamblea Representativa el derecho de vigilar constante y seriamente a los servidores ejecutivos de su voluntad, y de hacerlos absolutamente responsables; en otros términos, concederle el privilegio de relevarlos cuantas veces sus servicios dejen de ser satisfactorios. Ese es el privilegio natural de todos los señores. Si el Congreso no lo posee, puede decirse que su autoridad suprema está trabada, pero que la posee, a pesar de todo. Los funcionarios del Ejecutivo no dejan de ser sus servidores; la única diferencia está en que, si se muestran negligentes, o incapaces o engañadores, el Congreso se ve obligado a contentarse con sus servicios tales cuales son, esperando que el principal administrador, el presidente, tenga a bien nombrar mejores secretarios. No puede hacerlos dóciles, aunque pueda obligarlos a obedecer en todas las cosas importantes. El Congreso es el amo cuando trata de hacer leyes; pero cuando hay que aplicarlas, no es más que magistrado. Manda con una autoridad absoluta; pero no puede castigar a los que desobedecen más que usando un procedimiento judicial, regular y lento.

Esta es un crítica al régimen de separación de poderes que suele vertirse desde la opción parlamentaria. Efectivamente, el Congreso sólo puede retirar de su cargo al presidente y a sus secretarios cuando éstos o aquél han cometido "los crímenes más groseros contra las leyes", y no por razones políticas. Y aún en ese escenario, dice Wilson, "la Cámara de Representantes es un jurado muy lento en obrar, y el Senado un tribunal de justicia muy inseguro". En los Estados Unidos, "se necesita para derribar al presidente una acusación, lo que es casi imposible". "Nuestro sistema —dice Wilson con su gran elocuencia— es esencialmente astronómico. La utilidad de un presidente se mide, no con arreglo a sus servicios, sino conforme a los meses del calendario... Si es bueno, lo será durante cuatro años. Un primer ministro necesita conservar el favor de la mayoría; un presidente no tiene más que continuar viviendo". Y remata: "el derecho de acusar, de juzgar y de castigar por un crimen público, es menos necesario que el derecho y el privilegio de despedir a los ministros por causa de incapacidad". Véase cómo la opción parlamentaria ronda el pensamiento constitucional de Woodrow Wilson en *El Gobierno Congresional*.

Para Wilson, esa es la consecuencia más lamentable, la del peor de los casos: la de la ineptitud del gobernante a la que los ciudadanos podían condenarse por intervalos rígidos de tiempo. Pero en la rutina institucional, la relación cotidiana entre el Ejecutivo y el Legislativo es torpe, desgastante, improductiva, y todo eso es animado por la separación de los poderes. Nuevamente reproducimos detalladamente a nuestro autor:

> Las relaciones que existen entre el Congreso y los departamentos son fatalmente desmoralizadoras para el uno y para los otros. No hay ni puede haber entre ellos nada que se asemeje a la confianza y a una colaboración completa. Se puede excusar a los departamentos de la actitud hostil que toman algunas veces respecto del Congreso, porque es un sentimiento humano el que impulsa al servidor a temer y a engañar al amo, que no considera como amigo, sino que recela, que espía sus movimientos con desconfianza. El Congreso no puede fiscalizar a los secretarios del Ejecutivo sin deshonrarlos. El único instrumento que posee con ese objeto es la información, la inspección semi-judicial de los rincones que se suponen sucios. Se ve obligado a atraer las miradas del público, confesando que tiene sospechas; luego engruesa y aumenta el escándalo, lanzando sus comités para interrogar a subordinados espantados y a ministros desabridos. Después de que todo está terminado y la falta descubierta, no se hace de ordinario nada absolutamente. Los culpables, si los hay, continúan con frecuencia en sus puestos, deshonrados a los ojos del público, arruinados en la estimación de las gentes honradas, pero recibiendo siempre su sueldo y aguardando cómodamente que el público, cuya memoria es corta, los olvide.

Con todo, el gran problema del régimen de separación de poderes estriba, para Wilson, en la facilidad con que éstos se vuelven "rivales e irreconciliables". "Ese es el defecto que explica todos los demás", dice nuestro autor. "No hay ni puede haber entre ellos [el Congreso y los departamentos del Ejecutivo] nada que se asemeje a la confianza y a una colaboración completa", pues son demasiados los efectos perversos del "dualismo de la soberanía", en contraste con el "gobierno de gabinete" que "es una combinación para poner de acuerdo y hacer colaborar las ramas ejecutiva y legislativa". Para Wilson, y en línea otra vez con la crítica de Bagehot, "la política no puede ser ni pronta ni franca, cuando está obligada a servir a varios señores". La división de poderes exige cooperación entre poderes: "Hay pocas o no hay ninguna determinación importante que pueda tomarse por una rama del gobierno sin el consentimiento o la

cooperación de otra rama", y por lo tanto "no hay jefe supremo —sea magistrado, sea Asamblea representativa— que pueda decidir, de seguida y con una autoridad completa, lo que debe hacerse en el momento en que se haya de tomar una decisión, y eso inmediatamente". Wilson subraya, citando a John Russell, que "toda Constitución política en que cuerpos diferentes comparten el poder supremo, sólo puede existir gracias a las concesiones de aquellos entre los cuales está distribuido ese poder".

Destaco en la teoría de Wilson tres elementos clave. Por un lado, la tendencia "natural" de un Congreso en un régimen de división de poderes a institucionalizar un sistema interno de división del trabajo. Eso dado el monitoreo que realiza el Congreso de la actividades de los órganos del Ejecutivo (*oversight*) y dados los intereses especializados de los legisladores en ámbitos específicos (funcionales, pero sobre todo territoriales) de producción legislativa. Algunas facultades constitucionales de las Cámaras, como el *oversight* parlamentario, sólo pueden ejercerse cabalmente a través del sistema de comités. Dos: el Congreso tiene el poder "de dirigir" porque son las Cámaras "quienes hacen las leyes", pero no el poder de mandar a quien ha de aplicar la ley. Eso trunca su poder y lo frustra. Tres: los poderes separados tienden "naturalmente" a entrar en confrontación.

IV. De *El Gobierno Congresional* a *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos*

Para comprender el pensamiento de Wilson no sólo han de entenderse los antecedentes intelectuales del autor y la situación política que rodea a *El Gobierno Congresional*. También hay que ver el libro en relación con la evolución posterior del pensamiento constitucional del autor y, también, de la política estadounidense. Veamos entonces el libro desde el mirador que nos ofrece una revisión, así sea breve, de la formación, la vida intelectual y las vicisitudes políticas de Woodrow Wilson.

Thomas Woodrow Wilson nació el 28 de diciembre de 1856, en Staunton, Virginia. Su padre, Joseph R. Wilson, quien se responsabilizó de su educación formal hasta que cumplió 8 años, era pastor de la Iglesia Presbiteriana y profesor de ciencias naturales, y fue una influencia decisiva en la vida de Woodrow. Su madre, Janet Woodrow, una mujer de refinada educación y profunda devoción religiosa, tuvo otros tres hijos: Marion, la hija mayor (1850), Anne (1854) y Joseph (1866). La infancia y adolescencia de Woodrow se desarrollaron primero en Augusta (Georgia), después en Columbia (Carolina del Sur) y finalmente en Washington, D.C., en un

ambiente de estricta disciplina en los estudios y en la práctica religiosa. Son años marcados por las consecuencias de la Guerra de Secesión (1861-1865) y por la llamada Reconstrucción del Sur (1865-1877). De los 19 a los 23 años (entre 1875 y 1879) realizó sus estudios universitarios en Princeton, New Jersey. Ahí nace su interés por la política, con lo cual Woodrow Wilson abandona la vocación religiosa que había sido largamente cultivada por su padre. Desde entonces, Woodrow practicó el arte de la oratoria y, aún más, escribió artículos sobre liderazgo político y oratoria en *Princetonian*, una revista universitaria de la cual él era editor. En 1879, año en que se graduó, escribe y publica "Cabinet Government in the United States" (*International Review*). Poco después regresa con su familia, avecindada por entonces en Carolina del Norte. En ese mismo año, decide estudiar leyes en la Universidad de Virginia.

Hacia 1882 Wilson concluye sus estudios y se muda con la familia, nuevamente, esta vez a Atlanta (Georgia) y empieza a ejercer la profesión de abogado, actividad que interrumpe un año después, en 1883, cuando decide dedicarse plenamente a la actividad intelectual y académica en la universidad Johns Hopkins, en la ciudad de Baltimore. Entre 1883 y 1884 lee profusamente la literatura histórico-constitucional de los Estados Unidos y publica, en 1885, a los 28 años, *El Gobierno Congresional*. El libro responde al modelo de operación político-constitucional que se implanta en los Estados Unidos en las dos décadas que van de la muerte del presidente Abraham Lincoln (1865) a la toma de posesión de Grover Cleveland (1885), caracterizada por la debilidad de sus presidentes Andrew Johnson (1865-1869), Ulysses S. Grant (1869-1877), Rutherford B. Hayes (1877-1881), James A. Garfield (1881) y Chester A. Arthur (1881-1885), todos pertenecientes al Partido Republicano. Es una época de férreo control de los aparatos electorales por parte de los jefes políticos locales (*bosses*). El libro fue un éxito y de inmediato vieron la luz nuevas ediciones.

Hacia 1890, Wilson regresa a Princeton como profesor de historia y jurisprudencia. Trabaja arduamente en su enciclopédica obra *History of the American People* (5 tomos), que publica en 1902, año en que es nombrado rector de la Universidad de Princeton. Wilson se ganó muy pronto una gran notoriedad debido a la extraordinaria elocuencia de sus discursos y al cambio que impulsó en una diversa gama de políticas educativas (reorganizó programas de estudio, reguló las actividades de las elitistas sociedades de alumnos, introdujo el sistema de preceptores para cada estudiante, etc.). Para entonces se encuentra en marcha en los Estados Unidos un movimiento político de enorme importancia, conocido como

la Era Progresista (*the Progressive Era*), que va de la Guerra Hispano-Americana (en 1898, con la que España pierde su última posesión en el continente: Cuba) al inicio de la Primera Guerra Mundial (1914), y que responde a una especie de clamor popular contra la corrupción y el clientelismo de los partidos políticos a finales del siglo XIX. Al impulsar la adopción de las elecciones primarias para seleccionar candidatos de los partidos, los "progresistas" de la época arrebataron de las manos de los *bosses* el poder de postulación. Incluso establecieron en varios estados la posibilidad de postular candidatos independientes de los partidos para alcaldes, regidores municipales y algunos cargos estatales. Los progresistas impulsaron también la elección popular y directa de los senadores (en oposición al mecanismo eleccionario que tenía verificativo en las legislaturas estatales) y —muy importante— el servicio público de carrera (defendido por Wilson en *El Gobierno Congresional*), con el cual se limitó enormemente el patronazgo en el reparto de cargos públicos que alimentaba a las corruptas maquinarias políticas.

Uno de los ámbitos de reformas institucionales en donde los activistas "progresistas" pusieron mayor énfasis fue en el municipio. Una interminable cadena de revelaciones públicas a principios de siglo sacaron a la luz la corrupción en todos los niveles de gobierno, pero especialmente en el municipal, en donde políticos y empresarios locales solían distribuirse privilegios. El ámbito municipal fue aquél en el que se crearon los primeros comités de supervisión y transparencia de las decisiones de gobierno para frenar la corrupción y el abuso de los funcionarios públicos.

Las reformas de la Era Progresista tuvieron en común el propósito de fortalecer el control ciudadano sobre el gobierno y de mitigar los conflictos sociales producto de la industrialización acelerada, la creciente urbanización y el aumento espectacular de la población por la vía de la migración europea[16].

El "progresismo" tomó su inspiración, así como mucho de su contenido y técnica, de dos conjuntos de creencias y conocimientos: el evangelismo y las ciencias, tanto las exactas como las sociales. En buena medida, el Progresismo portaba la insignia del *ethos* protestante que quiere purgar al mundo del pecado y que siente una profunda obligación cristiana de corregir los males sociales. Por otro lado, varios líderes reformistas eran científicos sociales —economistas, sociólogos, politólogos, etc.— especializados en novedosas disciplinas surgidas en las universidades entre

[16] Entre 1880 y 1910 llegaron a los Estados Unidos un poco más de 18 millones de inmigrantes. Willi Paul Adams, *Los Estados Unidos* (México: Siglo XXI, 1979), Anexo estadístico, cuadro 3.

1880 y 1910. Ellos sostenían que era posible diseñar políticas racionales para mejorar la condición humana. Creían firmemente en el progreso humano. Woodrow Wilson será uno de los pilares de la *Era Progresista*, el hijo de un pastor protestante que de joven tiene inclinaciones religiosas, estudioso del derecho constitucional, de la historia, de la política y de la administración pública.

Por otro lado, de modo gradual pero también sistemático, desde la década de 1880 se fueron expandiendo las responsabilidades administrativas del gobierno federal, lo cual militó en favor del poder presidencial. En un ensayo clásico para los estudiosos de la administración pública, Wilson subraya hacia 1887 que "durante mucho tiempo estuvimos exentos de la necesidad de ser ansiosamente cuidadosos de la planeación y el método administrativos... nuestro gobierno ha ampliado sus tareas pero también se ha hecho más torpe en sus movimientos. Su vigor y su tamaño se encuentran desproporcionados respecto de la destreza que demuestra... ha llegado la hora de un cuidadoso ajuste administrativo, pero también de un más amplio conocimiento administrativo"[17].

Poco tiempo después, el establecimiento de un impuesto sobre la renta de carácter federal ampliaría los márgenes de acción fiscal del gobierno, y acentuaría la importancia de sus dilemas administrativos. La necesidad de regular desde la legislación federal a la crecientemente compleja sociedad industrial reclamaba un orden administrativo, una estrategia y un liderazgo que, a juicio de Woodrow Wilson, sólo la presidencia podía proveer. El presidente que en definitiva supuso un punto de inflexión fue Theodore Roosevelt (1901-1909), especialmente en la primera mitad de su primera administración, cuando logra que el Congreso apruebe un esquema regulatorio de las compañías ferroviarias y una reforma administrativa en el gobierno federal.

En 1908, a los 52 años, Woodrow Wilson escribe el que, después de *El Gobierno Congresional*, será su libro más importante: *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos*[18]. Fue escrito en el momento de arranque de la euforia "progresista", mientras Wilson es rector en Princeton, su fama pública va al alza y sus contactos con los demócratas progresistas de New Jersey se estrechan. En él, Wilson abandona ya completamente el ideal parlamentarista que lo anima en su juventud. Los balances constitucionales se han reactivado. Con nuevos recursos políticos, la presidencia se ha fortalecido. En *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos*, Wilson se convierte en el teórico de la nueva operación político-

[17] Woodrow Wilson, "The Study of Administration", en *Political Science Quarterly*, junio de 1887, citado en James W. Ceaser, *Presidential Selection: Theory and Development* (New Jersey: Princeton University Press, 1980).

[18] *Constitutional Government in the Unites States* (New York: Columbia University Press, 1908).

constitucional estadounidense que "no requiere enmiendas constitucionales" sino la plena activación y cabal uso de los recursos políticos del presidente.

Para Wilson, el presidente sólo podía potenciar sus atribuciones si estaba en contacto con y tenía el apoyo de la *opinión pública*. Para ello era necesario, en primer lugar, reformar el método de nominación de los candidatos presidenciales. Las primarias pondrían verdaderamente en contacto con el electorado a los aspirantes a la presidencia y contribuirían a liberar al presidente del control de los jefes locales —con inclinaciones parroquiales— de los partidos políticos. El partido debía servir y aún catapultar al presidente, en vez de controlarlo. El presidente debía tener un claro programa de políticas públicas por implementar, y debía persuadir a la opinión pública de las virtudes de su agenda de gobierno. Al contrario de los *bosses* que no podían sino ocultar sus intenciones de mero control y mezquinos intereses inmediatos, incapaces de reformar a las instituciones y de darle una dirección clara a la acción del gobierno, el presidente debía presentar abiertamente sus razones a la opinión pública. El presidente debía persuadir, y de su capacidad para persuadir dependería su éxito y el éxito del gobierno como un todo.

Al igual que en *El Gobierno Congresional*, Wilson pensaba en la responsabilidad como el elemento "quintaesencial" del gobierno democrático, pero ya abandonaba la idea de Bagehot del "Gobierno de Gabinete" como el instrumento clave para la responsabilidad pública; tampoco se empeñaba ya en responsabilizar al Congreso; ahora retomaba decididamente las ideas de Hamilton, el defensor por excelencia de las virtudes del ejecutivo unitario, quien debía activar políticamente la amplitud vastísima de su base electoral: el presidente vela por el interés general, mientras el Congreso mantiene inevitablemente una visión parroquial y localista de la política: "Sólo existe una voz política nacional, y esa es la voz del presidente", quien es "indudablemente el único representante del pueblo en general". Para Wilson, "no hay más elección nacional... que la del presidente: nadie fuera de él representa al pueblo como un todo, en su función electoral nacional", pues "los miembros de la Cámara de Diputados y la de Senadores son representantes de localidades; en su favor sólo han sufragado algunas secciones de votantes". Dice Wilson:

> Un hombre que en cierta manera sea... una encarnación del carácter y las tendencias que se desea que tenga el gobierno; un hombre que comprenda su época y las necesidades del país y que tenga la personalidad e iniciativa

> suficientes para imprimir sus ideas tanto en el pueblo como en el Congreso... [Un] hombre en el que el pueblo pueda confiar por su carácter, por sus intenciones, por el conocimiento de sus necesidades, por su percepción de los mejores medios para satisfacer esas necesidades, y por su capacidad para vencer por razón de su integridad y su propio valer... alguien que verdaderamente sea el intérprete de la nación...

De modo pues que, ahora, los problemas del "gobierno congresional" no se resuelven con parlamentarismo o con fórmulas que aumenten las responsabilidades del Congreso, sino con un presidente con una agenda clara y un escrupuloso cuidado en el ejercicio de su "ascendencia personal": "El presidente puede poner a las Cámaras en una situación muy desventajosa con sólo decidirse a apelar a la nación":

> [El] presidente sí puede apelar al país cuando lo desee, con la clase de razonamientos, explicaciones y exposiciones de proyectos que guste. Todo el mundo leerá lo que él diga, especialmente si en la atmósfera hay rumores de lucha; en tanto que pocos leerán lo que se diga en el Congreso, en donde nadie habla en nombre del conjunto del mismo o en nombre de la nación. Y si ocurre que la nación coincide en su sentir con el presidente, éste será su caudillo, plazca o no a las Cámaras. Éstas, hallándose en situación desventajosa, probablemente tendrían que ceder.

Así, Wilson detecta que la nueva "conexión esencial" entre poderes está en la *opinión pública*. Aquí se encuentra el centro de su alegato en relación con la naturaleza del régimen de separación de poderes cuando dichos poderes se confrontan, paralizándose, así, la acción del gobierno:

> Sólo una cosa puede resolver la dificultad: la ley que rige [la] unión [de los poderes] es la opinión pública. Ella y sólo ella es capaz de armonizarlos. En consecuencia, aquella parte del gobierno cuyo acceso a la opinión pública es más directo es la que mejor oportunidad tiene de dirigir y dominar, y en la actualidad esa parte la constituye el presidente.

El dilema central de la cooperación se resuelve por lo tanto *en la opinión pública* con *liderazgo presidencial*. Wilson defiende su idea de la Constitución "no desde la perspectiva de Newton" (como sistema que ordena sus elementos "con orden y precisión uniforme"), "sino de Darwin" (como un "cuerpo vivo en evolución"). El orden constitucional es modificado "por las circunstancias, lo apremian sus propias labores, lo amolda a sus funciones la simple presión de la vida". Por eso afirma: "La Constitución no contiene

teorías, es un documento tan práctico como la Carta Magna". Por eso, concebir al presidente como "la fuerza unificadora de nuestro complejo sistema", dice Wilson, "no es incompatible con los preceptos positivos de la Constitución". Dice Wilson en *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos*: "Algunos de nuestros presidentes se han abstenido deliberadamente de usar todo el poder de que podían disponer con arreglo a la ley, por razones de escrúpulos de conciencia, porque ellos fueron más teóricos que estadistas".

Para Wilson, son las capacidades y las habilidades del presidente las que fijan, en el marco de la Constitución, los límites de su actuación. Si el presidente logra conducir al Congreso es porque la nación lo respalda. Ciertamente, en términos constitucionales literales, el presidente sólo puede vetar la legislación aprobada por el Congreso: "es la facultad de frenar, no de guiar". Bajo ese estricto marco, el presidente no puede ser "el conductor de la nación", pero el Congreso, por su parte, está estructuralmente imposibilitado para lograr esa conducción. Así, "la estructura constitucional del gobierno había dificultado y limitado la acción presidencial... pero no se la había impedido". "La influencia del presidente —dice Wilson— ha variado con los individuos que han desempeñado ese puesto y con las circunstancias de su época; pero la tendencia ha sido puesta al descubierto de un modo inequívoco, pues brota de la íntima naturaleza del gobierno mismo".

Así llega Wilson a clasificar la historia constitucional norteamericana en seis grandes etapas. Una va de 1789 a 1825, "cuando las tradiciones y precedentes ingleses eran más fuertes", y "el gobierno iba logrando su arraigo tanto en el interior como en el exterior". La segunda se da con el presidente Andrew Jackson (1829-1837), "un hombre imperioso" que "hacía su propia voluntad en todo... sostenido por una conciencia clara y firme y por el amor de un pueblo que había llegado a impacientarse profundamente con el régimen que suplantó". Una tercera etapa se prolonga hasta 1861, "cuando asuntos domésticos de índole indiscutible y muy diversa absorbían al país, cuando el Congreso indicaba necesariamente el curso principal de la política y cuando los presidentes que se sucedían uno tras otro carecían de fuerza e iniciativa personal para conquistar para sí mismos un sitio predominante". En la cuarta y breve etapa "vino la Guerra Civil, y la tarea y empresa únicas de Lincoln parecieron, por un momento, por la simple presión de las circunstancias, constituir todo el gobierno...". La quinta va de 1865 a 1898, en la que "las cuestiones domésticas, los asuntos legislativos... ocuparon otra vez el

puesto más visible". En esa época, "ningún presidente, excepto Cleveland, desempeñó un papel preponderante y decisivo en el tranquilo drama de nuestra vida nacional". Finalmente, la sexta etapa:

> La guerra con España hizo variar nuevamente el platillo de la balanza entre los poderes. Las cuestiones exteriores llegaron a ser otra vez las principales, como lo habían sido en los primitivos días del gobierno, en los que el presidente tenía que ser necesariamente un líder. El nuevo lugar que ocupamos en los asuntos internacionales ha mantenido al presidente, desde ese año de transformación, al frente del gobierno...

¿Cambian en *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos* las ideas de Woodrow Wilson expresadas en *El Gobierno Congresional* sobre la operación político-constitucional como un todo? Definitivamente sí. ¿Cambiaron también sus ideas en relación a la naturaleza de la acción y organización del Congreso en un régimen de división de poderes? Definitivamente no. Wilson ya no afirma en 1908 lo que afirmó en 1885: "Somos gobernados por 47 pequeñas legislaturas". Y no porque hacia 1908 ya no fuesen 47 sino 57 los comités de la Cámara de Representantes. Wilson sigue sosteniendo que el modo en que el Congreso lograba, en división de poderes, potenciar al máximo sus facultades constitucionales, era —especialmente en la Cámara popular— organizando sus actividades a través de los comités permanentes. Cambia, sí, el juicio que les merece su acción en el marco general de la Constitución, pero no la naturaleza de las mismas:

> Habiéndose propuesto las Cámaras mantenerse de verdad separadas del Poder Ejecutivo, llevar una vida distinta y tener una iniciativa independiente... se vieron obligadas a darse una organización apropiada. Como la Cámara de Representantes era un cuerpo más numeroso y por su propia naturaleza más difícil de organizar como asamblea independiente y creadora, ha tenido que darse una organización más completa y consagrarse a sus funciones con... precisión y facilidad de método...

Así, y dado el sistema de división de poderes, el pleno de las Cámaras cumple determinadas funciones. Con todo, algunas de esas funciones sólo puede acometerlas el sistema de sus comités:

> Un cuerpo numeroso como lo es la Cámara de Representantes es natural y necesariamente inadecuado para la acción creadora y orgánica por medio del debate. Este no es ciertamente un proceso de creación, sino de crítica; no produce, pone a prueba. Una asamblea numerosa no puede... formular resoluciones, y la Cámara que estamos analizando es una gran asamblea impropia para una labor positiva... la Cámara encarga a Comités emanados de su seno, que estudien y formulen lo que corresponda. De este modo, ella misma se organiza en Comités, no transitorios, formados de cuando en cuando, sino en Comités fijos, encargados permanentemente de sus asuntos respectivos y con amplias facultades para proponer y explicar, a fin de que cada asunto en materia legislativa sea sistemáticamente atendido por un grupo de Representantes bastante reducido para que lo estudien y lo perfeccionen.

A pesar de que en su obra *El Gobierno Constitucional en los Estados Unidos* (1908), el profesor Wilson tiene en mente la presidencia de Theodore Roosevelt (1901-1909), será el propio Wilson, el político, quien llevará al extremo sus hipótesis sobre las instituciones políticas estadounidenses. Hacia 1910, Wilson renuncia a la rectoría de la Universidad de Princeton y es candidato a gobernador de New Jersey por el Partido Demócrata. Con una estrategia de hiperactivo cabildeo congresional y de una intensa exposición pública de su programa, Wilson logra impulsar en New Jersey su agenda "progresista" (medidas anti-corrupción, regulación de elecciones primarias en los partidos, reformas administrativas, etc.). Su éxito y la visibilidad de su actuación lo hacen candidato presidencial por el Partido Demócrata en 1912, y presidente de los Estados Unidos en el largo periodo que va de 1913 a 1921.

Wilson buscó afanosamente evitar la entrada de los Estados Unidos a la Primera Guerra Mundial. De hecho, en 1916 gana la reelección con el slogan: "Él nos mantendrá fuera de la guerra". Poco tiempo después, en 1917 los Estados Unidos declaran la guerra a Alemania, después de un intento infructuoso de Wilson de mediar entre las partes en conflicto. Con todo, la Gran Guerra nuevamente potenciaba el poder de la presidencia estadounidense, esta vez en manos de su principal teórico (las industrias productoras de material bélico fueron puestas bajo el control del gobierno y el Congreso le dio poderes al presidente sobre la producción y distribución de alimentos y energéticos). Totalmente en línea con su concepción de la presidencia, Woodrow Wilson revivió la práctica anual (abandonada desde la presidencia de Thomas Jefferson, 1801-1809) de presentarse personalmente ante el pleno del Congreso y pronunciar un discurso sobre el estado que guarda el país (*State of the Union Address*).

Desde su primer discurso, Wilson subrayó que su principal audiencia era el pueblo en general, y que "a través de él" se acercaría al Congreso. Sus discursos fueron un elemento clave en la movilización de la opinión pública en favor de la guerra. En política interna, Wilson impulsó durante sus dos mandatos algunas reformas clave de la agenda "progresista", como la elección directa de los senadores, el voto a la mujer, el establecimiento de la Comisión Federal de Comercio (*Federal Trade Commission*) para investigar las prácticas monopólicas de las grandes corporaciones, y la jornada laboral de ocho horas para los trabajadores de las compañías ferroviarias (*Adamson Act*), entre otras.

Concluida la Gran Guerra, Wilson pronunció ante el Congreso su discurso de los "Catorce Puntos" que debían a su juicio incluirse en el acuerdo de paz. En diciembre de 1918 Wilson viaja a Europa encabezando la delegación estadounidense que participará en la Conferencia de la Paz, en París, rompiendo todos los precedentes. *El Tratado de Versalles* será el producto final de la Conferencia. Ahí Wilson impulsó la creación de la Sociedad de Naciones (*League of Nations*), que le valió fuertes críticas en el Congreso estadounidense. Wilson se negó a negociar sus convicciones en materia de política internacional y decidió emprender —en línea otra vez con su concepción de la relación entre la presidencia y la opinión pública— una gira por el país para pronunciar (era célebre su capacidad oratoria) sus discursos en favor del apoyo a una Sociedad de Naciones. Con todo, el 2 de octubre de 1919 Wilson cae enfermo de trombosis, con lo que queda prácticamente paralizado durante varios meses. Nunca se recuperó totalmente de su mal. Tres años después de concluido su periodo presidencial, Woodrow Wilson, ese inigualable intelectual y político, muere el 3 de febrero de 1924.

Concluyo este apartado con una breve nota sobre el papel de Woodrow Wilson en la Revolución Mexicana, ya que dicho papel influyó enormemente en el modo en que, en 1922, su libro *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos* fue publicado en México (no así *El Gobierno Congresional*, que no fue publicado en México sino hasta 2002).

Woodrow Wilson tomó posesión de la presidencia estadounidense el 4 de marzo de 1913, apenas once días después del asesinato del presidente Francisco I. Madero (en la noche del 21 de febrero de aquel año), en el que el gobierno del presidente Taft y especialmente su embajador Henry Lane Wilson habían jugado un papel protagónico, en defensa de los intereses de las compañías norteamericanas en México. El historiador Friedrich Katz nos ha hecho ver que el candidato "progresista" Wilson había

prometido durante su campaña una política interior y exterior independiente de las grandes corporaciones. Wilson inició entonces una batalla enconada en contra del gobierno golpista de Victoriano Huerta. Para Wilson, además, Madero era un ejemplar demócrata latinoamericano, y Huerta encarnaba la figura del político que él despreciaba. Con todo, Wilson siguió una política una y otra vez equívoca. Primero apoyó a Federico Gamboa, el Secretario de Relaciones Exteriores de Huerta, como pre-candidato en la elección extraordinaria que él exigía. Pero un huertismo sin Huerta (que era el compromiso al que Wilson llegaba con las corporaciones norteamericanas) era inaceptable para los revolucionarios mexicanos. Después, un Huerta crecientemente anglófilo da el golpe, el 10 de octubre de 1913, contra el Congreso, con lo cual Wilson asume una posición ya totalmente contraria al dictador. El 21 de abril de 1914 tropas estadounidenses desembarcan en Veracruz. El 15 de julio renuncia Huerta a la presidencia, pero los revolucionarios (especialmente Venustiano Carranza, del que Wilson esperaba una posición neutral frente a la invasión) rechazaban la presencia de tropas del país vecino en territorio mexicano. Wilson decide que sus tropas abandonen Veracruz en diciembre de 1914, con la esperanza de que ninguna fracción revolucionaria se vuelva dominante y de que todas conformen un gran gobierno de coalición. El 2 de junio de 1915 Wilson pide a los grupos revolucionarios llegar a un acuerdo en ese sentido. Venustiano Carranza y Emiliano Zapata rechazan la solicitud, pero Francisco Villa —que para entonces se encuentra debilitado— está dispuesto a iniciar conversaciones. Villa se siente entonces apoyado por Wilson.

Con todo, para entonces el desbalance es clarísimo: Carranza tiene bajo su control a cuatro quintas partes del país. En octubre de 1915 Wilson reconoce el gobierno de Carranza, pero en diciembre —con el país devastado y las arcas del gobierno vacías— Carranza anuncia el establecimiento de nuevos impuestos a las compañías petroleras, con lo cual aumenta la tensión entre los dos gobiernos. Por su lado, Pancho Villa —sintiéndose traicionado— ataca Columbus el 9 de marzo de 1916. Poco después se inicia, bajo las órdenes del general Pershing, el 15 de marzo, la "expedición punitiva" contra Villa. La nueva presencia de tropas estadounidenses en territorio mexicano es otra vez rechazada por Carranza, pese a que Wilson calcula —mal— que la lucha contra Villa, enemigo de Carranza, generará si no apoyo, por lo menos simpatía entre los constitucionalistas. La "expedición punitiva" se prolonga en el tiempo y, paradójicamente, fortalece al villismo, que se asume víctima de los intereses norteamericanos y verdadero "defensor de la patria".

La "expedición punitiva" concluye con el retiro de las tropas norteamericanas el 28 de enero de 1917. Los Estados Unidos estaban a punto de declarar la guerra a Alemania: el 3 de febrero Wilson rompe relaciones con la potencia europea y el 2 de abril inician las hostilidades. Las compañías petroleras exigían al gobierno de Wilson una actitud inequívocamente enérgica en contra de Carranza, de sus nuevos impuestos y de su intención de ejercer controles sobre la adquisición de propiedades mexicanas y de obligar a las compañías a renunciar a su derecho de pedir protección a sus gobiernos. Con todo, Wilson no consideró que todo eso fuese motivo suficiente para justificar, en esa coyuntura internacional, una nueva intervención militar en México, pero más profunda, como la de Haití (1915) o la de República Dominicana (1916), después de la experiencia amarga sufrida en México apenas en 1914. Dice Friedrich Katz en su obra *La Guerra Secreta en México* (1982):

> Una de las principales razones de que Wilson asumiera esta actitud fue la probabilidad cada vez mayor de que los Estados Unidos participaran activamente en la Primera Guerra Mundial de parte de los aliados. Fue precisamente esta probabilidad la que llevó a Alemania a activar su política mexicana hasta un grado sin precedentes, con la esperanza de que los Estados Unidos se complicaran de tal forma en México que no pudieran intervenir en Europa [19].

Todas estas complejas vicisitudes de los gobiernos de Madero, Huerta y Carranza explican, a su vez, las vicisitudes de *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos* en tierras mexicanas. Efectivamente, la editorial Cultura publicó el libro de Wilson en 1922. El traductor fue Federico González Garza, "uno de los más lúcidos y más desconocidos asesores intelectuales de Villa", según conceptos del biógrafo de Villa, Friedrich Katz [20]. Dice González Garza en las "Palabras del Traductor" con las que presenta la obra:

> La presente traducción fue hecha en el destierro, después de que Huerta, ayudado eficazmente por los "aptos", se apoderó del Gobierno de la República por medio de la traición y la violencia y cuando Carranza rechazaba el contingente de verdaderos maderistas.

[19] Friedrich Katz, *La Guerra Secreta en México* (México: Era, 1982), tomo I, p. 371. "El canciller alemán Gottlieb von Jagow brindó su apoyo a un plan urdido por agentes alemanes, que consistía en provocar una guerra entre México y Estados Unidos para mantener ocupados a los norteamericanos y obstaculizar su intervención en la guerra europea". Friedrich Katz, "La Revolución Asediada", en *Ensayos Mexicanos* (México: Alianza, 1994), pp. 354-355.

[20] Su hermano (Roque González Garza) fue representante de Villa en los Estados Unidos y personaje central en la Convención de Aguascalientes.

González Garza aclara también que "tendría que ser efímero" ese "golpe mortal" que la institucionalidad constitucional había sufrido de manos de Huerta, y que concluido ese gobierno se haría "indispensable ofrecer a los mexicanos una obra que estudiase el problema del gobierno constitucional a la luz de un criterio enteramente práctico" y que estimulara, a la vez, "a quienes estuviesen a punto de perder la fe en la democracia". Para González Garza, el libro del "ilustre profesor de Princeton" debía robustecer la idea de que "sin una cordial cooperación entre los Poderes... no puede haber gobierno estable". El traductor subraya que "hubo de continuar su tarea" pese a que Carranza, alegando que la Revolución tenía por objeto "restablecer el orden constitucional basado en la teoría democrática" estuvo lejos de convertirse en "su principal defensor".

¿Por qué una traducción que se inicia en 1913 ve la luz pública hasta 1922? Dice González Garza, en clara referencia a la conflictiva relación entre Wilson y el carrancismo y entre éste y el villismo:

> Concluida la tarea... no pudo darse a la luz este libro en México porque las pasiones políticas cegaron tanto a los hombres del poder que no hubo casa editora que quisiera lanzarlo a la publicidad por temor a disgustar a los "constitucionalistas".

La edición de Cultura en 1922 incluye también un "Juicio del Sr. José Vasconcelos sobre este libro". Vasconcelos era entonces Secretario de Educación del gobierno de Álvaro Obregón (1921-1924). En su breve "Juicio", Vasconcelos aplaude el esfuerzo del traductor y subraya:

> ... No faltan todavía personas que se creen muy ilustradas y se atreven, sin embargo, a defender el absolutismo como forma de gobierno. Se hace necesario por esto mismo insistir en la lectura de tratadistas que presenten en toda su pureza los más elevados principios democráticos... Pertenece el Licenciado Federico González Garza a la generación de hombres de fe que se propuso demostrar, en contra de todas las afirmaciones de los sabios del porfirismo, que el pueblo mexicano es tan capaz como cualquier otro de la tierra de llegar a darse un gobierno representativo y libre.

Vasconcelos se refería —¿qué duda cabe?— a Emilio Rabasa, el destacado "sabio del porfirismo".

V. Woodrow Wilson y Emilio Rabasa: *El Gobierno Congresional* en *La Constitución y la Dictadura*

Curioso, en todo caso, porque por un lado se reclama la lectura de la obra de Wilson en defensa de la posibilidad de un orden político democrático para México, y por el otro, Rabasa, ese "sabio del porfirismo", había fundado sus hipótesis sobre la necesidad de un dictador —frente a un legislativo completamente excedido en el uso de sus atribuciones—, precisamente reclamando una lectura de *El Gobierno Congresional*, de Woodrow Wilson.

Emilio Rabasa Estebanell, hijo de catalán y de mexicana hija de catalán, nació el 22 de mayo de 1856, en Ocozocuautla, estado de Chiapas, menos de un año antes que se expidiera la Constitución de 1857. Concluida su educación primaria viaja a Oaxaca e ingresa al Instituto de Artes y Ciencias, ya entonces bajo el influjo del positivismo de Gabino Barreda. Rabasa concluye sus estudios de preparatoria en 1873, y decide iniciar la carrera de Derecho. En esos años de juventud, Rabasa escribe profusamente poesía. Hacia 1878, durante el primer periodo presidencial de Porfirio Díaz, obtiene el título de abogado con una tesis sobre la Constitución de 1857. Hacia 1881, a la edad de 25 años, Rabasa comienza su carrera política como síndico del Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez. En 1882 es electo diputado local a la Legislatura chiapaneca, y comienza, también, su actividad periodística y docente. En ese mismo año mueren, en el espacio de una semana apenas, sus dos padres. En esa época lee profusamente literatura francesa y española. En 1884 regresa a Oaxaca como secretario particular del gobernador Luis Mier y Terán. En 1885 publica, junto con una introducción crítica, una selección de poesía regional en *La Musa Oaxaqueña*. Tiene entonces 29 años de edad. También en 1885 es electo, nuevamente, diputado local, ahora por la Legislatura de Oaxaca, cargo que abandona en 1887 para trasladarse a la ciudad de México. De inmediato se publican, bajo el pseudónimo "Sancho Polo", sus cuatro "Novelas Mexicanas", todas lejanas al romanticismo de la época, todas realistas y esencialmente políticas: *La Bola* (1887), *La Gran Ciencia* (1887), *El Cuarto Poder* (1888) y *Moneda Falsa* (1888). Cabe decir entre paréntesis que las primeras producciones intelectuales de Wilson y de Rabasa se dan más o menos al mismo tiempo: Wilson con *El Gobierno Congresional* (1885) y Rabasa con sus cuatro "Novelas Mexicanas" (1887 y 1888).

Rabasa es en esos años, ya en la ciudad de México, agente del Ministerio Público, Juez de la materia penal, diputado federal suplente y, nuevamente, profesor universitario. Funda entonces la *Revista de Legislación y*

Jurisprudencia. En 1890 tiene 34 años y el presidente Porfirio Díaz lo nombra magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y, al año siguiente, Procurador de Justicia del Distrito Federal. Poco después, a finales de 1891, es electo gobernador de Chiapas. Hacia aquel año, Rabasa abandona completamente la producción literaria, con la publicación, por entregas, en *El Universal*, de su última, y muy breve novela, *La Guerra de Tres Años*, obra que no se publicó como libro sino hasta 1931, un año después de su muerte.

En 1894 es electo senador por Sinaloa, cargo que ocupará hasta 1912. En 1896, a sus cuarenta años, Rabasa es presidente del Senado, y se le identifica con el grupo de los llamados "científicos". Eran años, también, de intensa actividad docente en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, en donde impartía la cátedra de derecho constitucional. Son años, asimismo, de investigación y reflexión. En 1906 Rabasa publica (tiene entonces 50 años) su primera gran obra de derecho constitucional, *El Artículo 14. Estudio Constitucional* (México: Tipografía de El Progreso Latino, 1906) sobre la Suprema Corte y el juicio de amparo, en donde el autor ya da muestras de su inclinación por el método histórico y comparado. Poco después, Rabasa viaja con Manuela su hija a Europa en un "viaje de estudio". Hacia 1912, un conflicto político en la Escuela Nacional de Jurisprudencia lleva a Rabasa y a varios colegas suyos a separarse de aquélla y a fundar la *Escuela Libre de Derecho*. En ese mismo año publica el más ambicioso de sus estudios, *La Constitución y la Dictadura*, la obra cumbre de una generación de porfiristas marcada por el positivismo y el evolucionismo y crítica de los viejos liberales jacobinos que habían redactado la Constitución de 1857.

En febrero de 1913, Rabasa se encuentra entre los senadores que creían que sólo la renuncia de Madero podría poner fin a la crisis política de la después llamada "Decena Trágica". El golpe final sobreviene el 21 de febrero con la muerte de Madero. El 10 de octubre de 1913, el dictador golpista Victoriano Huerta disuelve violentamente el Senado, después de que Rabasa y otros senadores objetan diversas propuestas legislativas del presidente. En un gesto conciliatorio, Huerta ofrece a Rabasa la rectoría de la Universidad Nacional, pero Rabasa rechaza el ofrecimiento.

Poco después, en abril de 1914, la invasión de Veracruz por los marinos norteamericanos comandados por Woodrow Wilson modificará la relación entre Huerta y Rabasa. Rabasa acepta representar a México en las "Conferencias de Niagara Falls", en las que participan representantes del gobierno de Wilson y de Argentina, Brasil y Chile como mediadores. Rabasa funda su aceptación "en el solo hecho de evitar la guerra con los Estados Unidos". Rabasa viaja a aquel país con su familia a finales de abril de 1914,

pero las conversaciones se interrumpen muy pronto: Huerta renuncia en julio, y aunque Rabasa había rechazado el ofrecimiento del dictador de convertirse en su embajador ante el gobierno de Woodrow Wilson, en México se le tiene por partidario del huertismo. Con el triunfo del carrancismo, regresar a México es riesgoso. Rabasa decide permanecer en los Estados Unidos hasta marzo de 1921. En Nueva York, volverá durante siete años a sus estudios e investigaciones. En 1919 publica *El Juicio Constitucional. Orígenes, Teoría y Extensión*, en el que extiende su reflexión sobre el juicio de amparo iniciado en *El Artículo 14*, y en el que, aún más enfáticamente, muestra su erudición en materia de derecho y política comparada. Al año siguiente aparece su obra *La Evolución Histórica de México*. Después de 1921 Rabasa vuelve al ejercicio de su profesión y a la actividad docente en la *Escuela Libre de Derecho*. Emilio Rabasa muere el 5 de abril de 1930 en la ciudad de México [21].

La grandeza de *La Constitución y la Dictadura* (1912) de Rabasa está en su vocación histórica, es cierto, pero también en su afán comparativo. El gran crítico de Rabasa es un historiador: Daniel Cosío Villegas. De su libro, *La Constitución de 1857 y sus Críticos*, publicado en 1957, podría decirse lo que él dijo de la gran obra de Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*:

> ...no ha sido superado y ni siquiera se ha hecho de él un juicio crítico cabal para aquilatar sus méritos excepcionales y sus fallas indudables.

Dice Cosío Villegas en relación a Rabasa:

> Era... hombre de gran integridad mental, de fuertes convicciones, preocupado muy sinceramente por los males del país y ansioso de contribuir a remediarlos. Y sobre todas las cosas, en Rabasa se dio algo que parece obvio y que, sin embargo, resulta raro en México: el conocimiento jurídico unido al conocimiento histórico, condición primera para discurrir con acierto sobre cuestiones de derecho constitucional. Efectivamente, Rabasa sabía derecho y sabía historia.

Pero no sólo eso, a mi juicio. Rabasa también construye sus argumentaciones a partir de *comparaciones* de distintos arreglos institucionales, y eso casi nunca es valorado por Cosío Villegas. Permita el lector que se ofrezca aquí un detallado ejemplo del método analítico y argumentativo de Rabasa, en cuyo marco ha de ubicarse el apoyo que

[21] Para una biografía de Rabasa, ver Andrés Serra Rojas, *Antología de Emilio Rabasa*. Dos tomos (México: Oasis, 1969). Ver también la tesis doctoral de Elliot S. Glass, *Mexico in the Work of Emilio Rabasa* (Columbia University, New York, 1973). La obra de Glass se publicó en México bajo el título *México en las Obras de Emilio Rabasa* (México: Diana, 1975).

El Gobierno Congresional de Woodrow Wilson ofreció a los alegatos del máximo estudioso de las instituciones políticas mexicanas hacia la primera década del siglo XX.

Daniel Cosío Villegas reclama a Rabasa no haber usado "la plomada histórica" en su crítica a la elección popular de ministros de la Suprema Corte de Justicia establecida en la Constitución de 1857, básicamente con el argumento de que el poder de juzgar no debe provenir de elecciones populares. Cosío Villegas reconoce que es "incuestionable que Rabasa está en lo justo", pero sólo "desde un punto de vista jurídico-formal", cuando eso quería precisamente el crítico constitucionalista: optar por el mejor diseño *jurídico-formal*. ¿En dónde está, entonces, la crítica de Cosío Villegas a Rabasa? En no haber podido ver una especie de "excepción histórica" en los diez años que van de 1867 a 1876, periodo por él llamado "la República Restaurada".

Cosío Villegas argumenta que en esos diez años se eligieron como ministros de la Corte a "los mejores hombres disponibles" (casi todos "juristas muy entendidos"). Con todo, el argumento de Rabasa no subrayaba la posibilidad (indeseable) de que no llegasen ahí "juristas muy entendidos". Se trataba, por el contrario, de estudiar qué harían esos ministros con su cargo de elección popular, de seis años con derecho a reelección, y a la vez —pero esto es ya adicional— qué harían con el hecho de que el presidente del cuerpo colegiado sustituyese al presidente de la República en caso de falta absoluta y, además, ese mismo cuerpo colegiado fuese apto para juzgar la legitimidad legal y democrática ("de origen") de los otros poderes, incluido el Ejecutivo.

A mi juicio, aquí se produjo un error histórico, en el arranque del Porfiriato, cuando quedó establecido que dos problemas —claros y distintos— se convertían en uno solo. El problema de la Corte no era que ésta fuese juez de la legalidad de las justas electorales, sino que el presidente de dicha Corte fuese eventualmente el "beneficiario" de sus sentencias cuando de anular una elección presidencial se trataba. De modo que, para Rabasa, 1) si los Ministros son electos popularmente y para un breve periodo de tiempo (y no por el acuerdo del Senado y el presidente para quedar inamovibles) son por lo tanto agentes de una coalición política que tienen que cultivar y se les coloca en los vaivenes cotidianos de la lucha por el poder, y 2) peor si esa Corte se encuentra con que es ella una ruta de acceso al Poder Ejecutivo. ¿Qué tenía de extraordinario que la Corte de José María Iglesias juzgara la "legitimidad" de una elección? Nada, si no hubiera sido porque sus sentencias podían catapultar a Iglesias a la Presidencia de la República. La ambición y la conducta políticas de Iglesias

dan, de hecho, la razón a Rabasa (aunque Iglesias y los juristas de la Corte fuesen "los mejores hombres disponibles").

Dice Cosío Villegas que aquellos ministros de la Corte no sólo eran juristas "muy entendidos", lo cual es cierto (incluye ahí a Iglesias – "jurista extraordinario"); también "eran —dice Cosío Villegas— independientes, fieros, altaneros, soberbios, insensatos, irracionalmente independientes", lo cual es cierto (si bien quizá no fuesen tan insensatos e irracionales). Pero eso no milita en contra, ni aún matiza, el argumento de Rabasa. Cosío Villegas, sin embargo, da después un giro argumentativo y dice que, en todo caso, la historia (la historia también) puede "calibrar los remedios que propone [Rabasa] para subsanar sus deficiencias [las del Poder Judicial]". Cosío Villegas compara en el tiempo y alega (hacia mediados de los años cincuenta del siglo XX):

> La inamovilidad no estaba prevista en la Constitución de 57, pues los magistrados eran electos popularmente para un periodo de seis años, mayor éste, sin embargo, que los del presidente y los diputados, cuyos periodos eran, respectivamente, de cuatro y de dos años. Hoy los magistrados de la Corte son inamovibles y además pueden retirarse con una pensión muy sustanciosa a los sesenta y cinco años de edad y diez años de servicios. A pesar de todo, dudo de que nadie estuviera dispuesto a gastar siquiera cinco minutos de su vida arguyendo que nuestra Corte es independiente y buena, tan sabida parece su condición de mediocre y de cautiva.

Pero aquí Cosío Villegas introduce *otra variable*, no sólo la temporal, y con ello no hace sino confundir. Una cosa es una hegemonía política ya bien establecida en los años cincuenta del siglo XX que pasa por el Poder Ejecutivo y por el Senado (una Cámara super-mayoritaria, con el dominio absoluto del Partido Revolucionario Institucional) y que define, en esa interacción entre poderes, a quienes serán ministros, los cuales en general subrayarán *ex ante* los límites de su actuación en atención a los intereses políticos de esa hegemonía. Otra cosa es, en la República Restaurada (1867-1876), una pluralidad de actores y de maquinarias electorales en competencia por cargos de elección popular en un cuerpo colegiado de ministros. Al asunto del fraude electoral iré más adelante. Lo que por lo pronto quiero enfatizar es que Cosío Villegas, con este último argumento, sale completamente de la posibilidad de un debate *sobre las instituciones*. Incluso, al cruzar la puerta por donde sale de *esa* discusión, alega que los "demócratas" y los "tiranos" "los engendran, en definitiva, las condiciones ambientales". Ni "la buena ley", dice Cosío Villegas, hace a los primeros, ni "la

mala ley" a los segundos. Con todo, el argumento de Rabasa no era ese. El argumento era: "La ley no tiene el poder de hacer la democracia; pero lo tiene absoluto para impedirla". Es decir: un mal diseño institucional puede arruinar incluso a una institución jurisdiccional integrada por juristas "muy entendidos" y "altanera e insensatamente independientes" (como de hecho sucedió en el caso de Iglesias). Es más, y siguiendo a Madison (una de las fuentes de Rabasa), más vale diseñar las instituciones suponiendo que sus integrantes serán más costales de defectos que hombres llenos de virtud. Volveremos después a esto cuando se discutan los dos ajustes constitucionales que, a juicio de Rabasa, eran necesarios en México: un nuevo balance constitucional de poderes y la introducción de límites capacitarios al derecho al sufragio.

Lo que en todo caso quiero enfatizar es que Rabasa acude también al derecho comparado para dar fuerza a su alegato, y aquí es fulminante. Menciona a las constituciones de Estados Unidos, Perú, Chile, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Haití, Uruguay, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Costa Rica, Brasil, Colombia y Paraguay, y en ninguna encuentra la elección popular de ministros de la Suprema Corte. Sólo Guatemala y Honduras "están con nosotros en todo el mundo civilizado", pues tampoco, "en ninguna nación de Europa", encuentra semejante arreglo institucional. Dice Rabasa, implacable: "Es penoso tener que combatir una preocupación desechada y hasta olvidada ya en todo el mundo, porque la misma discusión descubre nuestro atraso lastimoso".

¿Qué contra-argumenta Cosío Villegas ante la aplastante evidencia ofrecida por la *comparación* del diseño institucional analizado por Rabasa? Nada. Me parece, pues, que en la apasionante crítica histórica de Cosío Villegas —el gran crítico de Rabasa— no se ponderó suficientemente ni el argumento sobre incentivos institucionales ni el aparato metodológico para la comparación que utilizó Rabasa [22]. Y ahí es, se insiste, donde *El Gobierno Congresional* de Wilson adquiere su dimensión precisa en el pensamiento de Rabasa, nuestro más grande estudioso de las instituciones constitucionales.

En la segunda parte de su libro, la que dedica al estudio de las instituciones ("La Dictadura en las Instituciones"), Rabasa cita a 15 autores (independientemente de la obra de Zarco —que es la fuente principal, multicitada, de la primer parte del libro, titulada "La Dictadura en la Historia"[23]). En 12 casos Rabasa identifica la obra, si bien no menciona nunca el año de la publicación. Siete de los 15 autores citados estudian

[22] Por desgracia, los más destacados alumnos de Rabasa (Gaxiola, Herrera y Lasso, Tena Ramírez) no cultivaron el método comparativo como su maestro.

[23] Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*, publicado en 1857.

la historia, la política y/o el derecho de los Estados Unidos: dos autores son franceses[24]; uno es inglés[25]; dos fueron miembros del Congreso Constituyente norteamericano de 1787[26]; uno es ex-presidente de los Estados Unidos[27]; y otro es Woodrow Wilson en *El Gobierno Congresional* [28]. En otras palabras, la fuente académica estadounidense de Rabasa, más o menos cercana al momento en que escribe *La Constitución y la Dictadura*, es *El Gobierno Congresional* de Woodrow Wilson.

Por otro lado, Rabasa también cita obras de historia, política y/o derecho en Inglaterra [29], pero también de Francia [30]. Una obra más —por cierto, la que más cita (en número de citas después vienen Bryce y Wilson)— es un libro que *compara* el Poder Ejecutivo de diversos países [31]. Finalmente, Rabasa cita dos obras de teoría y filosofía política [32].

Por otra parte, Rabasa menciona las constituciones de América Latina: compara el arreglo mexicano con el trío Argentina-Brasil-Chile en cuatro ocasiones (aprobación del presupuesto, revisión de la cuenta pública, juicio político y mecánica del veto presidencial); lo hace también con Perú, Venezuela y Guatemala en el tema de la comparecencia de los secretarios de despacho a las Cámaras del Congreso; y analiza el caso chileno tratándose del funcionamiento del arreglo parlamentario en América Latina. Rabasa es el primer comparativista, más o menos sistemático, de las instituciones mexicanas (con un instrumental analítico que quiere que el texto salga de las anécdotas sobre los *otros* casos). La crítica esencialmente histórica

---

[24] Emile Gaston Boutmy, *Elements d'un Psychologie Politique du Peuple Américain*, publicado en 1902; y Alfred Nerincx, *L'Organization Judiciaire aux Etats Unis*, publicado en 1909.

[25] James Bryce, *The American Commonwealth*, publicado en 1889.

[26] Alexander Hamilton y James Madison, *The Federalist Papers*, publicado por entregas en 1787.

[27] Benjamin Harrison (1889-1893), *This Country of Ours*, publicado en 1897.

[28] Los tres autores de los que no menciona la obra que cita son Taine, Périer y Gladstone, siendo probablemente las siguientes: de Hippolyte Taine, *Les Origines de la France Contemporaine*, publicado en 1891; de Casimir Périer, *Les Finances et la Politique: De L'Influence des Institutions Politiques et de la Legislation Financiere sur la Fortune Publique*, publicado en 1863, o bien *Le Traite avec L'Angleterre*, publicado en 1860; y de William Ewart Gladstone, *Speeches on Parliamentary Reform in 1866*, publicado en 1866.

[29] Walter Bagehot, *The English Constitution*, publicado en 1867; y William Ewart Gladstone, *Speeches on Parliamentary Reform in 1866*, publicado en 1866.

[30] Louis Madelin, *La Revolution*, publicado en 1902; Casimir Périer, *op. cit.*; e Hippolyte Taine, *op. cit.*

[31] Joseph Bartélemy, *Le Role du Pouvoir Executif dans les Republiques Modernes*, publicado en 1906.

[32] Charles de Secondat, Baron de Montesquieu, *De L'Esprit des Lois*, publicado en 1752; y Jean-Jacques Rousseau, *Le Contrat Social*, publicado en 1763.

de Cosío Villegas a la extraordinaria obra de Rabasa está ayuna de consideraciones sobre ese análisis comparado.

¿En qué parte del sistema de ideas de Rabasa está Woodrow Wilson? Rabasa pensaba que 1) un mal diseño constitucional (un desequilibrio de poderes en favor del Legislativo), junto con 2) el sufragio universal masculino, hacían inviable en México una democracia constitucional. Ése es el centro de su argumentación. Se entiende que ese argumento analítico (por elitista que sea) quiera utilizarse para un propósito político: "justificar" la dictadura de Porfirio Díaz. Se entiende también que semejante argumento no inflame el entusiasmo de muchos, ni entonces ni ahora. Cosío no confundió las cosas y pudo analizarlas por separado. Con la obra de Wilson, Rabasa quiso dar fuerza a su primer argumento. Pero empecemos por el segundo.

En relación al sufragio, efectivamente hay una diferencia radical entre el planteamiento esencial de Rabasa y el de Cosío Villegas. Aquí sí estamos frente a un debate sobre *hechos históricos*: Rabasa pensaba que la organización política de México bajo "la Carta de 57" nunca había sido "conectada con el sufragio efectivo"; que no habíamos tenido instituciones "liberadas de imposiciones" electorales derivadas de la enorme amplitud del derecho al sufragio; que en el origen de las instituciones mexicanas siempre estaba el fraude electoral y por lo tanto ellas no habían vivido "la vida propia que sólo puede darles la organización del Gobierno por el sufragio popular". Por el contrario, Cosío Villegas afirmaba que "la elección presidencial de 1876 es quizá la primera y ciertamente la única fraudulenta de la República Restaurada", y en la que, con todo, a "Lerdo le falta un puñado de votos para obtener la mayoría absoluta".

Diversas investigaciones históricas han demostrado, y de manera especial la de Laurens B. Perry, que las elecciones de la República Restaurada no son ni mucho menos elecciones libres y democráticas. Una pluralidad de aparatos electorales (el juarista y el de Díaz, principalmente, pero en distintos momentos y con distintos pesos y juegos de alianzas: el de León Guzmán, el de Sebastián Lerdo de Tejada, etc.) competían por el voto, y también por los instrumentos para aceitar sus maquinarias electorales y *controlar el voto* [33].

En estricto rigor, no era imprescindible el respeto absoluto al sufragio para

[33] Laurens B. Perry, *Juarez and Diaz. Machine Politics in Mexico* (De Kalb: Northern Illinois University Press, 1978).

poner a prueba todos los mecanismos constitucionales. Bastaba con que las instituciones fueran ocupadas por una *pluralidad* de actores y fuerzas políticas. En palabras de Robert Dahl, teníamos ciertamente, en la República Restaurada, una competencia por los cargos (*public contestation*), y una inclusividad aparentemente plena (sufragio universal masculino, por indirecto que fuera) pero, eso sí, distorsionado por la irregularidad y el abuso [34].

Después vino una hegemonía —la porfirista— con elecciones también controladas. ¿Qué quería Rabasa? Algo verdaderamente imposible: retirarle a la gran masa electoral un derecho ya adquirido (el sufragio) por los perversos efectos que su ejercicio producía. Rabasa piensa que con el sufragio universal en condiciones de gran desigualdad social, "los agitadores codiciosos", siempre "de mezquina condición" prevalecerían sobre los "grupos subordinados" que son "materia disponible para la violación de la voluntad". Cosío Villegas dice bien cuando afirma:

> Independientemente de que Rabasa tenga o no razón en cuanto al fondo del problema... juzgada políticamente, era una reforma retrógrada.

Sí, era retrógrada, condenada al fracaso. Pero, ¿qué hay de lo otro? ¿Rabasa presentaba o no un argumento poderoso para explicar la dificultad de un orden democrático con sufragio universal en un país de desigualdades sociales tan extraordinarias? Claro que el planteamiento de Rabasa era, para usar el lenguaje de hoy, "políticamente incorrecto" para una sensibilidad democrática. Es cierto que en ocasiones Rabasa utiliza un lenguaje arrogante, en la lógica del positivismo evolucionista del Porfiriato ("ignorantes, incapacitados para el voto como los locos y los idiotas..."). La propuesta específica era el establecimiento del sufragio capacitario (se vota si se sabe leer y escribir), si bien esta condición estaba fuertemente asociada a lo que sería una limitación de orden censitario (se tiene derecho al voto dependiendo de los ingresos, de la propiedad o del pago de impuestos). Dice Rabasa, apelando a la comparación:

[34] Robert Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971).

> En Inglaterra, que hizo elecciones durante cinco siglos para llegar en el XIX a su estado democrático actual, se requieren condiciones basadas en la renta; pero ésta es tan baja, que el Reino Unido cuenta con cerca de siete millones de electores...

Y así era: Allen Potter nos ha recordado que en Inglaterra, antes de 1832, uno de cada doce adultos hombres podía votar; uno de cada siete después de 1832, uno de cada tres en 1868 y tres de cada cinco en 1884. En México, los liberales de 1857 le dieron la prerrogativa del voto a todos los adultos hombres. Cosío Villegas piensa, sí, y con razón, que esto se desprendía de toda una filosofía a la que aquellos hombres no podían renunciar.

Es cierto también que ello produjo un *ethos* igualitario sin el que no puede explicarse la cultura política de México. Pero eso no niega que el sufragio universal, el control que ejercían los aparatos electorales y el fraude no hicieron sino incubar (pero sobre todo en el Porfiriato, cuando ya no hay competencia entre diversas maquinarias electorales, sino la hegemonía de una de ellas) cinismo, desazón y desconfianza en la ley, la percepción de que todo el edificio constitucional se levanta sobre la farsa electoral, destruyéndose así, para usar las palabras de Rabasa, "todo sentimiento de legalidad y de verdad".

Robert Dahl ha argumentado de un modo convincente que en todo caso, el acceso a sanciones socioeconómicas y a la violencia determinan el grado de igualdad con que se asiste a las urnas. Entre los blancos norteamericanos del siglo XIX estas dos variables no están monopolizadas, sino dispersas [35]. Los liberales mexicanos soñaron con la desamortización de los bienes de la Iglesia, con el reparto de esos bienes entre propietarios individuales, y con el surgimiento de una gran "sociedad agrícola libre". Pero la cosa no pasó de un sueño. La terrible desigualdad decimonónica mexicana y el sufragio universal produjeron, querámoslo o no, una percepción cultural de la política electoral que costó ¿un siglo? comenzar a demoler [36].

---

[35] Robert Dahl, *op. cit.*

[36] Después de la defensa de la igualdad política que bajo la Constitución de 1812 hicieran los hispanoamericanos frente a los españoles, los países ya independientes de la América española tenderán a establecer desde el principio una gran amplitud del derecho al sufragio. Ver Francois Xavier Guerra, *Modernidad e Independencia. Ensayos sobre las Revoluciones Hispánicas* (México: Fondo de Cultura Económica,

El otro argumento de Rabasa tenía que ver con el balance de poderes. Rabasa argumentaba en contra de dos ideas equivocadas. Una, que ya discutimos, la de que "la elección popular es sencillamente realizable"; otra, la de que "la elección efectiva pondrá orden en todo el organismo político".

Rabasa recupera la idea de Bagehot —que a su vez retoma Wilson— sobre los problemas que supone la legitimidad "dual" del régimen de división de poderes o "presidencial":

> Los dos poderes [Ejecutivo y Legislativo] representan la voluntad del pueblo y tienen autoridad para interpretarla, para "querer" en nombre del delegante... En toda Constitución de este sistema, lo esencial y delicado está en el equilibrio de los poderes que representan la voluntad del pueblo... [El] hecho de compartir dos órganos distintos la representación de la voluntad del pueblo, crea en ellos un antagonismo inevitable, y origina la dificultad mayor para mantenerlos constantemente dentro de los límites que están establecidos... [La] superioridad del Congreso es indiscutible por su sola facultad de dictar las leyes a que la nación entera y el Poder Ejecutivo tienen que someterse...

Hasta aquí Rabasa no menciona sus fuentes, pese a que la influencia de los alegatos en contra de la separación de poderes tanto de Bagehot como de Wilson sea tan evidente. Pero lo hace, finalmente, así:

> Pueden aplicarse al Congreso, en abstracto, las expresiones de Wilson: "el Congreso es el espíritu agresivo", y de Bagehot: "el Congreso es una disputa que tiene un tiempo ilimitado, que tiene una vanidad ilimitada, que tiene o cree tener una capacidad ilimitada, cuyo placer está en la acción y cuya vida es el trabajo".

Así pues, Rabasa acude a Bagehot y a Wilson para argumentar que el Congreso tiende a ser "invasor, provocador y agresivo", "se siente el primero de los poderes", su "hostilidad" es siempre "irreflexiva". Por ello, y aquí

1992). Ver también Jaime E. Rodríguez O., *La Independencia de la América Española* (México: Fondo de Cultura Económica, 1996). Con todo, mientras en otros países europeos se ampliaba a lo largo del siglo XIX el derecho al sufragio, en América Latina se echaba marcha atrás con la introducción, en algunos países, de restricciones al mismo. Ver Carlos Malamud (coord.), *Legitimidad, Representación y Alternancia en España y América Latina: las reformas electorales, 1880-1930* (México: Fondo de Cultura Económica, 2000).

está la clave del argumento de Rabasa, el Ejecutivo debe enfrentar a como dé lugar ese "espíritu agresivo", por lo que "el Legislativo propende a convertir el gobierno en anarquía y el Ejecutivo a llevarlo a la dictadura". Por ello hay que lograr el equilibrio entre poderes, en el que "el uno sirva de limitación al otro", pero especialmente hay que:

> ...armar al Ejecutivo contra las invasiones y los excesos del poder legislador, fuerte por sus facultades, inmune por su irresponsabilidad absoluta, audaz por el carácter de representante del pueblo que exclusivamente quiere atribuirse, y apasionado por su condición de muchedumbre que lo subordina todo más a las gestiones oratorias que al valor de los razonamientos.

Rabasa se apoya en Bagehot pero especialmente en Wilson para argumentar en relación con los excesos a que tiende el Congreso cuando están divididos los poderes. Ya vimos que Bagehot alegaba, por ello, la superioridad del parlamentarismo. Misma cosa hizo originalmente Wilson en su artículo "Cabinet Government in the United States", si bien en *El Gobierno Congresional* ya no llegó a esa conclusión, pese a que en un ir y venir de argumentos tampoco rechazó la opción parlamentaria. Pero Rabasa sí lo hace, y de un modo harto explícito:

> El sistema parlamentario o de gabinete no puede implantarse en este país, porque nos faltan para él elementos que nunca hemos tenido y otros que todavía no tenemos.

La primera condición para Rabasa era una monarquía (con un argumento muy similar al de Bagehot en relación a la parte *venerable* de la Constitución), y lo segundo era "una cultura elevada en lo general". Por lo tanto, dadas las excesivas facultades con que contaba el Congreso bajo la Constitución de 1857 (y aún con sus reformas posteriores) y, peor aún, dada la natural tendencia del Congreso a excederse en el uso de sus facultades, la única solución era la dictadura:

> [La] preponderancia del Legislativo sobre el Ejecutivo... conducirá a cualquiera de los extremos con que se resuelve la omnipotencia del Congreso: la sumisión del Ejecutivo, que establece la dictadura de una asamblea

> [escenario Wilson], o el golpe de Estado, que entroniza la dictadura del presidente [escenario Rabasa].

Para ello, Rabasa subraya la necesidad de eliminar de la Constitución las excesivas atribuciones del Congreso (en su libertad para sesionar sin límite, en la intromisión que supone su facultad para crear o suprimir empleos, en la posibilidad que por una mayoría absoluta de votos la Cámara de Diputados inicie un juicio de responsabilidad contra el presidente como jurado de acusación, en la debilidad original del veto presidencial, etc.). Así, no puede haber parlamentarismo (pues "repugna nuestras costumbres"); tampoco "gobierno congresional" porque "tendría por origen la usurpación del Congreso": sólo cabe entonces que los dos poderes funcionen "en equilibrio", "dentro de límites infranqueables", pues la preponderancia del uno sobre el otro "no es una solución, sino una destrucción".

Con todo, el gran problema es que si "está en la naturaleza de la institución" congresional ser "agresiva e invasora", ningún pretendido "equilibrio" va a detener ese espíritu agresivo e invasor. Si en todo caso, y suponiendo sin conceder, se conquista el equilibrio, la "natural pugna entre poderes" podrá no llevar ni a la "dictadura presidencial" ni al "despotismo anárquico del Congreso", sino a la parálisis, que es lo que atemorizaba a Bagehot y a Wilson, pero no a Rabasa.

El problema para Rabasa es el desbalance. Suponiendo que los poderes ya están balanceados, a Rabasa no le preocupa especialmente la cooperación entre los poderes, que es, a mi juicio, el dilema central del régimen de poderes separados. Decía Cosío Villegas que "el problema verdadero de la organización política, que se resuelve en las cuestiones importantes, pero secundarias, de la forma de gobierno, de la división de poderes públicos y de las facultades que cada uno de éstos ha de tener, es simple y llanamente limitar el poder del gobernante sin hacer ineficaz su autoridad o su acción". Así, para Rabasa el dilema de la cooperación tiene poca monta. Para Cosío, era un dilema de fácil solución. Yo por el contrario, creo que encontrar ese arreglo institucional que balancee sin paralizar no es una cuestión secundaria, ni simple, ni llana: es el más central y complejo dilema que debe resolver el régimen de separación de poderes.

Dice Cosío Villegas que de todas las críticas de Rabasa a la Constitución de 1857, "ninguna tan grande ni tan fundada" como la que tiene que ver

con el desequilibrio de los poderes Legislativo y Ejecutivo, si bien introduce algunos matices al argumento de Rabasa (hicieron falta leyes reglamentarias que desarrollaran importantes artículos constitucionales; con todo, el Congreso en la República Restaurada fue libre y detuvo en varias ocasiones los excesos de los presidentes; se tuvo en su momento conciencia de las fallas en el diseño original, etc.).

Cosío Villegas tenía razón cuando nos recuerda que Díaz fue simplemente un dictador y el Congreso su esclavo. Por lo tanto, se pregunta: "¿A cuál debía fortificarse y a cuál debilitarse?". Con todo, otra vez, Cosío confunde los arreglos institucionales con los actores que se introducen a la maquinaria constitucional y, *juntos*, producen resultados.

Pero no podríamos condenar a Cosío Villegas por confundir ambas cosas. El reto del análisis institucional ha estado y seguirá estando en esa distinción. Así lo reconocieron Wilson y Rabasa al citar la misma frase de Bagehot en dos lugares clave de sus libros. Este es el epígrafe con que da inicio *La Constitución y la Dictadura*, de Emilio Rabasa:

> Es necesario que la filosofía política analice la historia política; que distinga lo que se debe a las cualidades del pueblo de lo que es debido a la superioridad de las leyes; que determine con cuidado el efecto exacto de cada parte de la Constitución, a riesgo de destruir algunos ídolos de la multitud...
> Bagehot.

Véase ahora el epígrafe con el que Wilson decide abrir el último capítulo (VI) de *El Gobierno Congresional*:

> Preciso es que la filosofía política analice la historia política; que distinga lo que es debido a las cualidades del pueblo y lo que es debido a la superioridad de las leyes; que determine con cuidado el efecto exacto de cada parte de la Constitución, a riesgo de destruir varios ídolos de la multitud y de descubrir que la causa secreta de su utilidad no ha sido advertida más que por un pequeño número de hombres[37].
> Bagehot.

[37] La frase se encuentra en el capítulo VII ("Its Supposed Checks and Balances") de *The English Constitution* (Londres: Oxford University Press, 5ª edición, 1933), p. 202.

Bagehot, Wilson y Rabasa buscaban hacer esa distinción. Acaso la diferencia esté en que, con la omisión de las últimas palabras de Bagehot, Rabasa juzgó arrogante compartir la idea de que la distinción sólo podía ser advertida por un pequeño número de hombres.

Bibliografía

Adams, Willi Paul, *Los Estados Unidos de América* (México: Siglo Veintiuno Editores, 1983).

Aguilar Rivera, José Antonio, *En Pos de la Quimera* (México: Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000).

Aydelotte, William O. (ed.), *The History of Parliamentary Behavior* (Princeton: Princeton University Press, 1977).

Bagehot, Walter, *The English Constitution* (Londres: Oxford University Press, 1867).

_____, *The English Constitution* (Londres: Oxford University Press, 5ª edición, 1933).

_____, *La Constitución Inglesa*. Trad. Adolfo Posada (Madrid: La España Moderna, s/f).

Ceaser, James W., *Presidential Selection: Theory and Development* (New Jersey: Princeton University Press, 1980).

Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus Críticos* (México: Hermes, 1957).

Cumberland, Charles C., *Madero y la Revolución Mexicana* (México: Siglo Veintiuno Editores, 1984).

Dahl, Robert A., *Polyarchy. Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971). Tecnos publicó en 1997 una edición en castellano.

Daniels, Josephus, *The Wilson Era* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1944).

Day, Donald (ed.), *Woodrow Wilson's Own Story* (Boston: Brown, Little & Co., 1952).

Díaz y Díaz, Martín, *Emilio Rabasa. Teórico de la Dictadura Necesaria* (México: Escuela Libre de Derecho-Porrúa, 1991).

Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos Imaginarios* (México: El Colegio de México, 1992).
Farmer, Frances (ed.), *The Wilson Reader* (New York: Oceana Publications, 1956).

Foner, Eric, *A Short History of Reconstruction* (New York: Harper & Row Publishers, 1990).

Glass, Elliot S., *México en las Obras de Emilio Rabasa* (México: Diana, 1975).

González Ramírez, Manuel, "Prólogo" y selección, *Emilio Rabasa. Retratos y Estudios* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1945).

Gordon, H. S. y Lerner, Max, "Walter Bagehot", en David L. Stills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: MacMillan Co. & The Free Press, 1968).

Guerra, Francois Xavier, *Modernidad e Independencia. Ensayos sobre las Revoluciones Hispánicas* (México: Fondo de Cultura Económica, 1992).

Harris, Bill, *The Presidents* (New York: Portland House, 1990).

Hays, Samuel P., "The Politics of Reform in Municipal Government in the Progressive Era", en *Pacific Northwest Quarterly*, October, 1964, #55.

Herrera y Lasso, Manuel, "Presencia de Rabasa en la Constitución de 1917", en la obra del mismo autor, *Estudios Constitucionales* (México: Jus, 1964).

Hoover, Herbert Clark, *The Ordeal of Woodrow Wilson* (New York: McGraw-Hill, 1958).

Katz, Friedrich, *La Guerra Secreta en México* (México: Era, 1982).
_____, *Ensayos Mexicanos* (México: Alianza, 1994).

_____, *Pancho Villa* (México: Era, 1998).

Lanzaro, Jorge (compilador), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO, 2001).

Link, Arthur Stanley, *Woodrow Wilson and the Progressive Era, 1910-1917* (New York: Harper, 1954).

Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Vol. 1 (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994). Alianza Universidad publicó en 1997 una versión en castellano.

Lujambio, Alonso y Martínez, Jaime, "Gobierno Dividido, Estrategia Presidencial y Opinión Pública. Un intento de clarificación conceptual", ponencia presentada en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, auspiciado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, 13 de febrero de 2002 y publicada en Mora-Donatto, Cecilia, coordinadora, *Relaciones entre Gobierno y Congreso* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002).

Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Nueva York: Cambridge University Press, 1997).

Malamud, Carlos (coord.), *Legitimidad, Representación y Alternancia en España y América Latina: las reformas electorales, 1880-1930* (México: Fondo de Cultura Económica, 2000).

Martínez Báez, Antonio, "La Influencia de Rabasa en la Constitución de 1917", en *El Foro*, julio-diciembre de 1956.

McCormick, Richard L., *The Party Period and Public Policy: American Politics from the Age of Jackson to the Progressive Era* (Oxford: Oxford University Press, 1989).
Merino Huerta, Mauricio, *Gobierno Local, Poder Nacional* (México: El Colegio de México, 1998).

Morton Blum, John, *Woodrow Wilson and the Politics of Morality* (Boston: Brown, Little & Co., 1956).

Neustadt, Richard E., *Presidential Power and the Modern Presidents* (New York: John Wiley & Sons, 1960).

Perry, Laurens B., *Juarez and Diaz. Machine Politics in Mexico* (De Kalb: Northern Illinois University Press, 1978).

Polsby, Nelson, *Congress and the Presidency* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1964).

Potter, Allen, "Great Britain: Opposition with a Capital O", en Robert A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies* (Westford: Yale University Press, 1978).

Rabasa, Emilio, *El Artículo 14. Estudio Constitucional* (México: Tipografía de El Progreso Latino, 1ª edición, 1906).

_____, *La Constitución y la Dictadura* (México: Revista de Revistas, 1ª edición, 1912).

_____, *El Juicio Constitucional. Origen, Teoría y Extensión* (México y París: Librería de la Vda. de Ch. Bouret, 1ª edición, 1919).

_____, *La Evolución Histórica de México* (México y París: Librería de la Vda. de Ch. Bouret, 1ª edición, 1920).

_____, *La Bola* y *La Gran Ciencia* (México: Porrúa, 4ª edición, 1948).

_____, *El Cuarto Poder* y *Moneda Falsa* (México: Porrúa, 3ª edición, 1948).

_____, *La Guerra de Tres años* (publicado originalmente por entregas en *El Universal* en 1891. Primera edición como libro: Editorial Cultura, 1931).

Rodríguez O., Jaime E., *La Independencia de la América Española* (México: Fondo de Cultura Económica, 1996).

Serra Rojas, Andrés, "Prólogo", en Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura* (México: Porrúa, 3ª edición, 1956).
_____, *Antología de Emilio Rabasa*. Dos tomos (México: Oasis, 1969).

Silva-Herzog, Jesús, "Emilio Rabasa", en varios autores, *La Constitución Mexicana de 1917. Ideólogos, el Núcleo Fundador y Otros Constituyentes* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1990).

Skowronek, Stephen, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920* (New York: Cambridge University Press, 1990).

_____, *The Politics Presidents Make. Leadership from John Adams to George Bush* (Cambridge: Harvard University Press, 1993).

Soberg Shugart, Matthew y Carey, John M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (New York: Cambridge University Press, 1992).

Stannard Baker, Ray, *Woodrow Wilson. Life and Letters* (New York: Doubleday, Page & Co.,1927).

St. John-Stevas, Norman, *Walter Bagehot. A Study of His Life and Thought* (Bloomington: Indiana University Press, 1959).

Sundquist, James L., *Dynamics of the Party System. Alignment and Realignment of Political Parties in the United States* (Washington, D.C.: Brookings, 1983).

Tulis, Jeffrey K., *The Rhetorical Presidency* (New Jersey: Princeton University Press, 1987).

Valadés, Diego, "Prólogo", en Emilio Rabasa, *La Evolución Histórica de México* (México: Porrúa, 4ª edición, 1986).

Wilson, Woodrow, *Congressional Government* (Boston: Houghton, Mifflin & Company, 1885).

_____, *El Gobierno Congresional. Régimen Político de los Estados Unidos.* Trad. de Adolfo Posada (Madrid: La España Moderna, s/f).

_____, *Constitutional Government in the United States* (New York: Columbia University Press, 1908).

_____, *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos*. Trad. Federico González Garza (México: Cultura, 1922).

Una Aproximación al Gobierno Interno de la Cámara de Diputados y el Trabajo en Comisiones

Carlos Sirvent Gutiérrez*

Algunos de los estudios recientes acerca del Poder Legislativo en México concluyen que los partidos políticos tienden a ser más cohesivos y disciplinados que los partidos en otros países con régimen presidencial, como por ejemplo, los Estados Unidos. Este carácter cohesivo se refleja en la composición de las fracciones parlamentarias en las cámaras de Senadores y Diputados, que tienden a funcionar con un alto grado de disciplina.

De ser cierta tal afirmación, la influencia que ejercen los partidos sobre el comportamiento legislativo tiende a ser fuerte, y se manifiesta como control sobre cada uno de sus miembros y sobre las comisiones en las que se lleva a cabo el trabajo del Congreso.

Algunos estudios han adelantado algunas hipótesis para explicar los mecanismos en que se apoya dicho control. Unos, afirman que su fundamento se encuentra en el principio de la no reelección consecutiva de los legisladores; otros lo atribuyen al manejo del dinero que tienen los partidos para las campañas electorales, a través de lo cual controlan también las nominaciones y por lo tanto, poseen el manejo de la vida interna del Poder Legislativo y de sus comisiones.

En esta perspectiva, las comisiones de la Cámara de Diputados reflejarían la disciplina que se ejerce a través de los grupos parlamentarios, su dependencia de los mecanismos partidistas y por lo tanto, la falta de continuidad y experiencia de sus miembros.

Estos estudios proponen varias medidas para resolver lo que consideran un funcionamiento inadecuado de las comisiones, entre las que se destacan la continuidad del trabajo legislativo a través de la reelección consecutiva

* Catedrático y Coordinador de la Licenciatura en Ciencia Política de la UNAM.

de sus miembros y el establecimiento de mecanismos que garanticen que las presidencias de las comisiones sean ocupadas por aquellos que posean el conocimiento técnico y especializado en cada caso, algo parecido al denominado *seniority* que se aplica en Estados Unidos.

En mi exposición, pretendo adelantar algunas hipótesis para matizar las conclusiones a que llegan los estudios anteriores, aceptando que si bien el mecanismo del control partidista sobre los diputados y sobre las comisiones existe, éste debe verse como un medio necesario para que predomine el programa partidista que los llevó a ser representantes, se evite la presencia dominante de los grupos de presión externos al Congreso y se impida que las comisiones, con argumentos técnicos, se impongan al conjunto de los legisladores.

1. Las comisiones

En la tarea legislativa que realiza la Cámara de Diputados, existen dos momentos o niveles para abordarla: uno que se refiere a la visión amplia relativa a la composición, integración y relación que la Cámara tiene con la sociedad; y otro, que se refiere al estudio de las normas que regulan su funcionamiento y organización interna, la actividad parlamentaria que concluye con la expedición de leyes. Es a este momento, el de la organización interna del proceso legislativo, al que se refiere el funcionamiento de las comisiones.

En el reglamento interno del Congreso, que data del 23 de diciembre de 1824 y que conservó su vigencia a lo largo de todo el siglo XIX, figuraba entre sus disposiciones un capítulo relativo a la organización del sistema de comisiones para coadyuvar al trabajo parlamentario; se prevenía que ninguna proposición podía discutirse en el pleno sin primero pasar a la comisión correspondiente. Para dar curso a este trámite, se creaban una docena de tales organismos con carácter permanente, pero se consideraba también la posibilidad de instaurar otros sólo transitorios a fin de dar cuenta de asuntos especiales.

En 1934 entra en vigor una nueva Ley Orgánica del Congreso que, con diversas modificaciones, llegó hasta la década de los 70's, siendo nuevamente modificada en 1979.

En 1992 se propuso una nueva reforma, sin embargo, aun cuando el proyecto fue enviado a revisión al Senado en el mismo año, quedó pendiente su aprobación hasta el 7 de julio de 1994.

Dicha modificación adecuó la Ley Orgánica a los tiempos y a las reformas constitucionales. Así, recogió los cambios a los artículos constitucionales en los que se ampliaba la Cámara de Senadores, se eliminaba la autocalificación de los procesos electorales, y se modificaba el calendario del período ordinario de sesiones del Congreso.

Las aportaciones de tal reforma se ocuparon de adaptar el texto a las disposiciones contenidas en ordenamientos como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la Constitución.

En 1997, las elecciones intermedias para renovar la Cámara de Diputados dieron origen a una nueva correlación de fuerzas debido a la derrota de la mayoría priista, que hizo necesaria una nueva ley orgánica del Congreso que reflejara el nuevo equilibrio en el país.

La nueva Ley Orgánica, aprobada en 1999, reorganiza la mayor parte de los órganos de la Cámara como son la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, las Comisiones, los Comités, la Mesa Directiva, la Presidencia de la Mesa y la Secretaría General.

Quiero destacar sólo algunos cambios que resultan relevantes para entender el papel y lugar que ocupan las comisiones en la Cámara.

1. Se crea la Junta de Coordinación Política, que es el órgano colegiado integrado por los coordinadores de cada grupo parlamentario, y su objetivo es impulsar entendimientos y convergencias entre ellos para estar en condiciones de alcanzar acuerdos en el pleno. Es pues, un órgano político de negociación. Debe destacarse que en el seno de la Junta las votaciones deben ser adoptadas por la mayoría absoluta mediante el voto ponderado.

2. Para programar el trabajo legislativo, se creó la Conferencia que está integrada por el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. Al respecto, se prevé que los presidentes de las comisiones podrán ser convocados en caso que se requiera. Nuevamente, los grupos parlamentarios son el elemento fundamental de negociación y manejo de la Cámara.

3. Las comisiones son definidas como los órganos constituidos por el pleno de la Cámara, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones y resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla las atribuciones que se le señalan.

4. Se establece que ningún diputado podrá pertenecer a más de dos comisiones, y en su integración la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad de la Cámara a partir del criterio de proporcionalidad, cuidando algunos criterios adicionales como son los antecedentes y experiencia legislativa de los diputados. Como puede verse, predominan dos criterios: uno político, relativo a la presencia y reparto entre todas las fuerzas representadas en la Cámara y otro, relativo a la experiencia.

5. En términos de funcionamiento de las comisiones, la nueva pluralidad distribuyó las presidencias de éstas entre varios partidos, lo que rompió el estilo de gobierno interno de la Cámara que por muchos años había estado en manos de un solo grupo parlamentario (Nacif, 1999)

Hasta la primera mitad del siglo XX, los datos de algunas investigaciones parecen confirmar que las comisiones legislativas jugaban un papel secundario en el trabajo legislativo. Ni la especialización ni el estudio de las iniciativas tenían relevancia política. En cambio, eran más importantes los bloques regionales de legisladores, lo que explica la lucha entre los legisladores por representar a sus fracciones por entidad federativa, y el poco interés que despertaba presidir una comisión.

En este sentido, algunos autores han demostrado que los diputados considerados más fuertes y experimentados no se encontraban presidiendo comisiones relevantes, sino que llevaban a cabo su influencia presidiendo el control de la fracción parlamentaria de su entidad federativa.

A reserva de que estudios más finos sobre la composición de las comisiones después de 1940 lleven a comprobar esta hipótesis, a partir de esos años, empiezan a cobrar importancia las comisiones, lo que se acentúa desde la década de los 60's, debido a que los grupos locales van perdiendo fuerza frente al poder de los aparatos centrales, quienes empiezan a apoyarse en el trabajo de las comisiones, alrededor de las cuales van tejiendo los intereses de los grupos políticos nacidos principalmente en el interior de las secretarías de Estado.

Es entonces que el Congreso empieza a jugar un papel más claramente legislativo y las comisiones van a tener un lugar más activo, aun cuando el ejercicio del poder seguía siendo unipartidista. La Cámara reflejaba entonces no tanto la unidad priista, sino la diversidad de grupos en su interior.

Con la evolución de los sistemas de representación política y la apertura de la Cámara de Diputados gracias al sistema proporcional y a la creciente

redistribución del voto que se presenta con claridad a partir de la legislatura elegida en 1979, las comisiones vuelven a vivir un nuevo impulso, convirtiéndose no sólo en el lugar de la disputa entre grupos priistas, sino también de las distintas fracciones o grupos parlamentarios.

En la medida en que los trabajos de la Cámara de Diputados se vuelven más complejos como consecuencia de su ampliación numérica, pluralismo y funciones, se debieron reforzar las etapas previas a los debates en el pleno, con el fin de ordenar los materiales a tratar, establecer algunos acuerdos previos y dictámenes sobre las iniciativas a discutir.

Esta ha sido la tarea propia de las comisiones. Es cierto que formalmente su objetivo principal es la de realizar el trabajo especializado, el estudio técnico y preparación de las leyes que posteriormente deben ser presentadas al pleno, sin embargo, no hay que olvidar que dicho trabajo especializado no deja de ser una labor esencialmente política, de representación de intereses, por lo que los grupos parlamentarios han buscado colocar a sus cuadros con mayor experiencia política, no sólo técnica, en las comisiones consideradas más importantes.

Las comisiones se van transformando así en el espacio de la disputa y negociación más importante de las fracciones parlamentarias al inicio de cada legislatura. Esto es así porque son los órganos especializados en los que se estudian y negocian las propuestas que son llevadas al pleno, lo que les confiere una alta capacidad de decisión.

Por su carácter especializado, las comisiones pueden formalmente citar a los secretarios de Estado para consultar y discutir acerca de dichas leyes; asimismo, de manera informal, entran en contacto con los cuerpos especializados del gobierno federal y con las organizaciones de la sociedad con quienes también llevan a cabo tareas de consulta. Todo esto les otorga una información más detallada y precisa sobre las cuestiones que abordan que difícilmente posee el resto del Congreso y, eventualmente articulan intereses externos a la Cámara, con lo que podrían tender a constituirse en poderes paralelos al pleno.

Siendo las comisiones el lugar privilegiado de la negociación y el acuerdo con grupos externos a la Cámara, para las fracciones parlamentarias resulta crucial su participación y control de las comisiones, pues además de constituir verdaderos centros de poder, permite encuadrar en la actividad legislativa a los miembros de sus fracciones.

A este hecho habría que agregar que en el pasado, cuando el PRI predominaba en todas las comisiones, éstas imponían no sólo los dictámenes, sino además, impedían que muchas iniciativas se discutieran en el pleno, por lo tanto, resulta crucial la participación plural en tales comisiones y el peso de las fracciones para que éstas no se independicen de los grupos parlamentarios.

2. Los grupos parlamentarios

Aquí conviene hacer un alto para entender qué son los grupos parlamentarios, sobre los cuales no deja de haber un debate no concluido. En la doctrina parlamentaria hay posiciones en contra de la representación de los distintos grupos en los órganos de gobierno de la Cámara, argumentando que podría afectar el carácter técnico e imparcial de dichos órganos; contra tal punto de vista, hoy predomina la posición que sostiene la idea de que los grupos parlamentarios deben participar en dichos órganos, para darles pluralidad.

No hay que olvidar que la representación social es un asunto esencialmente político, no técnico, por lo tanto los partidos políticos definen su lucha electoral en términos de intereses sociales para buscar su representación en la vida política de un país. A su vez, los partidos configuran en la Cámara la presencia de dichos grupos, a los cuales se ha dado en llamar *grupos parlamentarios*.

Los grupos parlamentarios son, por lo tanto, la suma de intereses políticos -no de saberes técnicos- que unen a los miembros de la Cámara que pertenecen a un mismo partido y actúan en aquélla con organización y disciplina.

Las críticas a los grupos se sustentan en el principio de que todo congresista representa al conjunto de la voluntad nacional, y por lo tanto no es susceptible de admitir una fragmentación, y de sobreponer la pertenencia a un partido y por consiguiente, a un grupo parlamentario por encima del principio general de la voluntad.

Esta presencia de los grupos parlamentarios, que por otro lado pueden encontrar sustento en lo que ha dado en llamarse las *democracias poliárquicas*, produce una compleja red de relaciones, cuya característica principal es que todos los diputados son elegidos como hombres de partido, y por lo tanto, la Cámara refleja y registra las decisiones tomadas

fuera de ella, en los partidos, lo cual para algunos afecta su soberanía. Esta cuestión, nos conduce al gran tema que no voy a abordar aquí, de la relación entre partido político y grupo parlamentario.

Sin embargo, más allá del debate teórico, que no pretendo resolver, la regla común -que no debe producir ninguna extrañeza- es que partido y grupo parlamentario, aunque puedan diferir en tácticas y estrategias, lo cierto es que son entidades con finalidades coincidentes en un número muy alto de veces.

Hay ocasiones en que el grupo parlamentario no expresa la posición del partido, pero es la excepción que generalmente tiene que ver con problemas de rupturas entre el diputado y su partido. La regla es la del predominio del partido político sobre el grupo parlamentario y de éste sobre las comisiones.

El partido se mostrará siempre superior a los grupos, por la simple razón de que es la organización más fuerte, con múltiples medios para mantener la disciplina del grupo, como son el apoyo económico que le presta la organización de su partido y la posibilidad que le proporciona para futuras postulaciones, máxime de existir la reelección.

La cuestión a dilucidar en cada legislatura es la de saber qué tanto la organización del partido logra o no delinear una política definida, sin que la cambie el grupo parlamentario, sea un partido en la oposición o en el gobierno.

La aceptación de los grupos parlamentarios se sustenta también en razones de carácter funcional: es más sencillo poner de acuerdo, cuando se pretende tomar una decisión en un órgano colegiado de 500 miembros, a unos pocos grupos sujetos a la disciplina partidista, que a varios cientos considerados en su individualidad y que reclaman ser la expresión de la voluntad popular. Con la formación de grupos se simplifica el funcionamiento de la Cámara, ahorrando trámites y negociaciones.

Superada la actitud inicial de rechazo, en la época actual en los países con régimen de carácter parlamentario, los grupos constituyen una de las piezas clave de su funcionamiento.

Como hemos visto, en la legislación mexicana encontramos disposiciones que los toman en cuenta y los regulan, puesto que además de las fracciones formadas por los grupos partidistas, entre los cuales se distribuyen las posiciones en las comisiones de la Cámara, se cuenta con un portavoz o líder de cada fracción parlamentaria que toma la representación de la totalidad del grupo en el Congreso.

Los coordinadores de los grupos parlamentarios realizan las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las comisiones y los comités de la Cámara de Diputados.

3. A manera de conclusión

En suma, el criterio que predomina en la asignación de las presidencias de las comisiones tiene poco que ver con la experiencia previa en el trabajo legislativo, y mucho que ver con el trabajo político. Sin embargo, las cosas no necesariamente serían mejor si fueran de otra manera. No olvidemos que la Cámara de Diputados es un órgano esencialmente político y por lo tanto, debe privilegiar tales criterios al momento de asignar a sus miembros a cada una de las comisiones, que no dejan de ser principalmente espacios de negociación política. Es cierto que el conocimiento técnico y especializado es importante, pero se puede obtener de los grupos de especialistas que apoyan tanto al partido como a la fracción parlamentaria.

Precisamente por su relevancia política, que no debe desconocerse sólo porque las comisiones realizan un trabajo también técnico, las fracciones parlamentarias asumen la distribución de sus diputados en dichas comisiones, atendiendo a la proporcionalidad. En realidad, no podría ser de otro modo.

En otros países, como los Estados Unidos por ejemplo, el mecanismo de la reelección y la práctica errática del llamado *seniority*, pretenden dejar en manos de los más viejos y experimentados el manejo de las comisiones, lo que en realidad mas que atribuirle mayor calidad al trabajo técnico, consolida la presencia de los grupos de presión en la Cámara, da pie a que las comisiones pretendan independizarse de sus propios grupos parlamentarios para depender de los grupos de interés, envejece al Congreso y reduce la circulación de cuadros.

Algunos estudios en el caso norteamericano han demostrado que los legisladores que buscan la reelección generalmente la consiguen, no tanto porque hicieron una buena rendición de cuentas ante los ciudadanos, sino porque tienen los recursos económicos de los grupos de interés, a los cuales representan.

Es cierto que en el caso de México, como afirma Benito Nacif, las comisiones parecen tener poca autonomía para influir en el proceso

legislativo; sin embargo, habría que preguntarse: ¿Autonomía respecto a quién? ¿De sus fracciones parlamentarias? ¿De sus partidos?. Si es así, tal vez podríamos pensar que es gracias a la falta de autonomía como se garantiza que las decisiones últimas no escapen al grupo parlamentario y al pleno, y que no se impongan los criterios de los grupos de presión con el pretexto del manejo técnico y cerrado que realizan las comisiones.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México, 2000.

Cano Bueso, Juan y José María Morales Arroyo, *El parlamento de Andalucía*. Ed. Tecnos, Madrid, 1987

Camposeco Cadena, Miguel Angel, *De las Iniciativas. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos*. Cámara de Diputados, México, 1993

Camposeco Cadena, Miguel Angel, *El Orden del Día. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos*. Cámara de Diputados, México, 1993

Camposeco Cadena, Miguel Angel, *De las Sesiones. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos*. Cámara de Diputados, México, 1993

Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins, *Legislative Leviathan*. California University Press, 1993

Decreto que Modifica y Adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 27 de junio de 1994

Gil Villegas, Francisco y Rogelio Hernández Rodríguez, *Los Legisladores ante las reformas políticas de México*. Ed. El Colegio de México, 2001

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 1979

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 1999

Lions, Monique, *El Poder Legislativo en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1974

Nacif, Benito, "El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades", en *Documentos de Trabajo*, No. 101, CIDE, México, 1999

Olson, David M., *Democratic Legislative Institutions*. M.E. Sharpe, Armonk, London, England, 1994

Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, *Los Grupos Parlamentarios*, Ed. Tecnos, España, 1989

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados, México, 1993

Sáenz Arroyo, José y otros, *El Proceso Legislativo*, Ed. Porrúa, México, 1988

Torres Muro, Ignacio, *Los Organos de Gobierno de las Cámaras*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987

Varios Autores, *Coloquio sobre Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario*, Cámara de Diputados, 1993

Reglas de Votación y la Estabilidad en la Cámara de Diputados*

William B. Heller y Jeffrey A. Weldon**

Distinta a la mayoría de las legislaturas, en las cuales las reglas del debate proveen estructuras que incrementan la estabilidad en términos de elección social, la Cámara de Diputados en México tiene reglas legislativas que de hecho incrementan la probabilidad de inestabilidad y caos. Esto es provocado porque el Reglamento exige que primero se efectúe la votación en lo general, y después una serie de votaciones en lo particular sobre los artículos por separado. No existe una votación final del dictamen ya modificado en contra del status quo, así que no hay garantía de que el resultado final sea eficiente.

Este trabajo probará la hipótesis sobre la inestabilidad que existe, comparando las votaciones en lo general y en lo particular en la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, abarcando las votaciones de octubre de 1998 hasta el mes de abril de 2000.

Introducción

El estudio de la elección social sugiere que la regla de mayoría debería ser inestable y hasta caótica. Esto dificulta que se llegue a acuerdos y conduce a resultados de políticas que, tomados en su conjunto, son

*Versiones anteriores de este capítulo fueron presentadas en la LX Reunión Anual Nacional de la Midwest Political Science Association, Palmer House Hilton, Chicago, del 25 al 28 de abril del 2001, y posteriormente en el ciclo de conferencias *El poder y las reglas: miradas neoinstitucionales al cambio político en México*, Grupo Temático de Investigación sobre Democracia y Elecciones, FLACSO, Ciudad de México, el 5 de julio del 2001.

** William B. Heller es catedrático del Departamento de Ciencia Política, Universidad de Binghamton; Jeffrey A. Weldon es actualmente catedrático del Departamento Académico de Ciencia Política, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

inconsistentes por no decir contradictorios. La solución para el problema inicial de por qué normalmente no ocurre el caos pronosticado por el análisis de elección social en las legislaturas democráticas tiene dos aspectos. Por un lado, una mayoría de un solo partido no aborda el problema, mientras que el partido sea disciplinado y actúe como unidad, así que no es necesario formar una coalición. Por el otro lado, las legislaturas multipartidistas o de un solo partido con poca disciplina se enfrentan a un problema más inmediato. Por lo tanto, las reglas legislativas ayudan a frenar el caos de la elección social. Pero, ¿qué ocurre si las reglas legislativas están estructuradas para inducir a la inestabilidad?

En la mayoría de las legislaturas, la votación clave que permite a una nueva ley sustituir el *status quo* ocurre al final del proceso legislativo. Bajo este proceso de *agenda retrospectiva* (agendas que ven hacia atrás), nada es definitivo hasta que todas las modificaciones están consideradas y la legislación modificada o adicionada gana en una contienda de facto contra el *status quo*. El Congreso de la Unión es diferente que la mayoría de las legislaturas en otros países. En lugar de utilizar una agenda retrospectiva típica, tanto la Cámara de Diputados como el Senado usan una *agenda prospectiva* (agendas que ven hacia adelante), en la cual la iniciativa propuesta primero es votada contra el *status quo* y después sometida a reformas; sin una votación final que oponga la iniciativa enmendada contra *status quo ante*. Estas son reglas que provocan la inestabilidad en el proceso legislativo.

En México, las reglas legislativas siempre han sido potencialmente caóticas. No obstante, hasta 1997, un solo partido –el PRI– dominaba la legislatura. Mientras que el PRI conservó la mayoría, no existió el problema de la inestabilidad en las decisiones colectivas. Cuando el PRI perdió su mayoría, los diputados se enfrentaron a que ya no funcionaba la antigua forma de hacer las cosas. Las reglas estaban diseñadas para un partido de mayoría, al grado que varios importantes organismos gobernantes de la Cámara, como la Gran Comisión y la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), no pudieron ser constituidas. La respuesta de la legislatura ante esta situación fue reescribir las reglas. Sin embargo, las nuevas reglas parecen estar diseñadas para inducir todavía más inestabilidad en lugar de reducirla, alentando a los partidos a no cumplir con los acuerdos incorporados en la legislación.

Todas las iniciativas al ser presentadas en la Cámara, son enviadas a comisión para recibir un dictamen (a menos que el pleno decida, por dos terceras partes, resolver el asunto inmediatamente por obvia o urgente resolución). Para que se lea su dictamen en el pleno, se necesitan las

firmas de la mayoría de la comisión correspondiente. En la segunda lectura, la iniciativa se debate y se vota en su totalidad. En este punto, se convierte en el nuevo *status quo*.

Después de que la iniciativa ha sido aprobada, los legisladores pueden discutir y votar los artículos o enmiendas. El problema es que los acuerdos que hacen los partidos para que las iniciativas salgan de la comisión pueden ser separados artículo por artículo en la segunda etapa. Como resultado, algunos de los beneficiarios originales de la iniciativa (aquellos quienes la dictaminaron en la comisión) pudieran enfrentar una legislación final que ya no les favorece, pero que no pueden bloquear. La primera votación cambia el *status quo*. La segunda etapa define cómo se verá el nuevo *status quo*; y los cambios no son contrastados al final con el *status quo* original. El cambio se garantiza y la inestabilidad parece inevitable.

¿Qué significa esto para la legislación? Sostenemos que los procedimientos de la agenda prospectiva en México provocan que legislar sea riesgoso. Los acuerdos establecidos para construir una coalición mayoritaria pueden deshacerse más adelante, artículo por artículo, y párrafo por párrafo, conduciendo potencialmente a resultados que no le favorecen a la mayoría. En una agenda retrospectiva, lo peor que pueden hacer las reformas es desechar una iniciativa. En una agenda prospectiva, la iniciativa sobrevive aún si es peor para todos que el anterior *status quo*. En este capítulo contemplamos evidencia reciente de la Cámara de Diputados que apoya la suposición de que las reformas se usan para deshacer las coaliciones.

Sin reglas más allá de la regla de mayoría, el control legislativo tendría poco significado. Un partido de mayoría disciplinado puede funcionar bien cuando hay pocas reglas sustituyendo la disciplina y las reglas del partido con el proceso legislativo; un partido de mayoría sin disciplina o una coalición sin un partido de mayoría son diferentes. Si no hay una mayoría absoluta, existe la paradoja de Condorcet, debido a que las políticas públicas no son naturalmente unidimensionales. En casi todas las situaciones, excepto las más raras (Plott, 1967), cualquier política pública que alguna mayoría prefiere sobre el punto de reversión (la política que se obtiene si no se aprueba una nueva iniciativa), puede ser derrotada por otra política pública que alguna otra mayoría prefiera (cf. Baron y Ferejohn, 1989). El problema se presenta tanto antes como después de la aprobación de la iniciativa: antes, porque es probable que la legislación aprobada sea muy diferente de la legislación propuesta; después, porque una iniciativa recién aprobada establece una nueva reversión, que podría

ser el blanco de una nueva iniciativa (McKelvey, 1976), extendiendo la inestabilidad no sólo al contenido de esa iniciativa, sino a todas las iniciativas.

Las reglas inducen estabilidad en dos formas. Primero, el requerimiento más común mediante el cual la iniciativa se vota al final contra el *status quo* (o algún otro punto de reversión claramente definido). Esto significa que no pasará ninguna iniciativa que sea peor que el punto de reversión para la mayoría. Segundo, al dividir una iniciativa en partes y restringir las reformas procedentes, puede establecerse un equilibrio inducido por la estructura (Shepsle, 1972; Humes, 1993; Riker, 1980). Esta última solución requiere que los legisladores acepten un paquete subóptimo de políticas como el precio de la estabilidad. Mientras alguna mayoría prefiera el equilibrio inducido por la estructura sobre el punto de reversión, la iniciativa pasará. Mientras haya algún mecanismo para mantener unida a la mayoría (Heller, 2001), la iniciativa se aprobará para beneficio de aquellos quienes la propusieron.

¿Qué ocurre si no hay ninguna votación final contra el *status quo* ni ninguna forma adecuada para mantener unida a la mayoría? En este capítulo examinamos exactamente este caso ejemplificado con la Cámara de Diputados. En ausencia de una votación final contra el *status quo*, es probable que se asegure estabilidad sólo a través del equilibrio inducido por la estructura.

Existen dos mecanismos para afectar el equilibrio inducido por la estructura a través de reformas. Uno es prohibir enmiendas negociadas entre los diputados que puedan asentarse en el punto ideal del votante mediano (para una dimensión). El otro es asegurar que la política pública en cada dimensión se considere no en aislamiento, sino como parte de todo el paquete de políticas incluido en la iniciativa. Las reglas de la Cámara de Diputados hacen ambas cosas.

Ahora bien, nuestro trabajo procede como sigue. Primero, nos enfocamos a las agendas retrospectivas y prospectivas y a qué tan predecibles son los resultados legislativos. Segundo, analizamos el juego legislativo en México como una agenda prospectiva y sugerimos cuatro hipótesis sobre cómo la votación de reformas debe diferir de la votación de toda iniciativa. Tercero, se examinan las votaciones en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura en el contexto de las hipótesis.

Reglas Legislativas y Resultados Legislativos

Traducir preferencias sociales a políticas públicas requiere de mucho trabajo. Los ciudadanos expresan sus preferencias de políticas públicas, con frecuencia crudamente, cuando eligen a representantes de entre individuos o partidos en las elecciones. Es entonces cuando los elegidos deben transformar las preferencias de su electorado en políticas públicas.

El principal problema al hacer políticas públicas está en agregar las preferencias. Sería rara una sociedad en la que la gente estuviera completamente de acuerdo sobre las metas de las políticas públicas, así como la mejor forma para lograr esas metas. La gente disiente, y como advierte James Madison en *Federalist 10*, cualquier intento para eliminar el disentimiento requerirá la imposición de un punto de vista común. Dicha imposición, como quiera que se logre, es imposible en una sociedad democrática. Las elecciones agrupan preferencias, pero sólo parcialmente. El conflicto de transformar preferencias en políticas públicas persiste para su resolución en la legislatura.

¿Cómo resuelven los legisladores sus conflictos de políticas públicas? El hecho de que el conflicto sea inevitable implica que, bajo circunstancias normales, las políticas públicas resultantes dependerán de la estructura y el proceso legislativo. En ausencia de un equilibrio inducido por preferencias (análogo al punto ideal del votante medio; Black, 1958; Plott, 1967; Shepsle, 1987), la hechura de políticas públicas –sin estructura– está indeterminada –es decir, es imposible predecir las políticas públicas resultantes o sus beneficiarios.

El problema es claro. Existe la probabilidad de que cualquier propuesta apoyada por la mayoría (es decir, preferida por alguna mayoría sobre el *status quo*[1]) que abarque más de una sola dimensión puede ser derrotada por una propuesta diferente apoyada por otra mayoría. En un sistema con procedimientos liberales mínimos para proponer políticas públicas o reformas, los resultados legislativos son impredecibles y restringidos sólo por las reglas que determinan quiénes pueden hacer propuestas, qué propuestas son admisibles y cómo se determina que una propuesta sea aprobada como ley.

[1] Más exactamente, alguna mayoría lo prefiere sobre el punto de reversión –lo que se obtiene si lo que está en la mesa se rechaza. No discriminamos entre los dos términos aquí.

Reglas de la agenda: agendas retrospectivas y prospectivas

En la mayoría de las legislaturas democráticas, la autoridad para proponer una nueva legislación o reformas a la legislación es extensa. Algunas veces, el Gobierno o el presidente de la legislatura ejerce la función de vigilante y puede bloquear las propuestas que no le agraden (el artículo 74 de la Constitución Griega, por ejemplo, permite que el Gobierno rechace las reformas propuestas antes de que lleguen al pleno). Sin embargo, es más común que los legisladores tengan el derecho tanto de hacer propuestas (nueva legislación y enmiendas) como a defenderlas en el pleno.

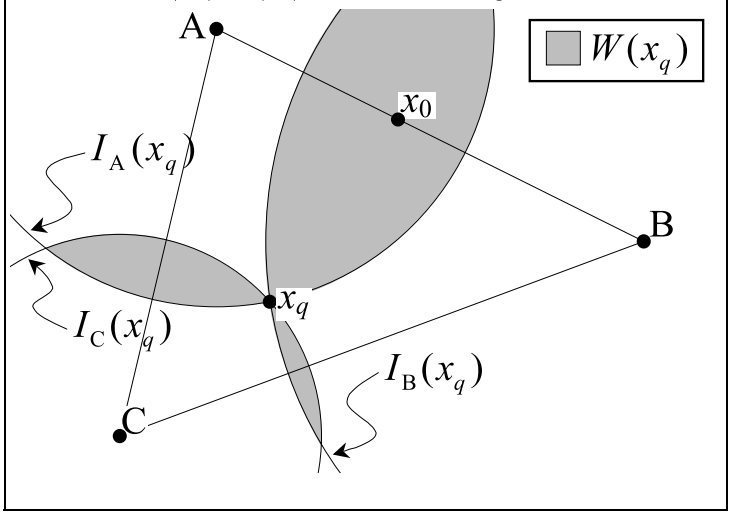
Cuando cualquier legislador puede proponer reformas, ¿cómo logra aprobar las iniciativas la legislatura? En general, aún las propuestas legislativas con apoyo de la mayoría son vulnerables a propuestas alternas apoyadas por otras mayorías. Este problema tiene dos aspectos. Primero, si a algún legislador le puede ir mejor siempre al reformar la legislación en el pleno para apelar a una nueva mayoría (moviendo una iniciativa más cerca de su punto ideal), entonces no hay un punto obvio dónde detener el debate y las enmiendas. Segundo, en ausencia de una regla imparcial para poner un alto al proceso (agenda), y a falta de algún tipo de restricción en las propuestas, no existe forma de predecir cómo se verá la propuesta al final del proceso de reforma (McKelvey, 1976). Esto sería problemático no sólo para los legisladores que intentan decidir si apoyan una propuesta, sino también para los iniciadores potenciales, quienes, esperando que el resultado sea suficientemente bueno para que valga la pena abordar el tema, tendrían que preguntarse si ellos estarían mejor al no presentar un tema o al arrojar una propuesta al proceso legislativo.

Desde luego, en el mundo real las legislaturas aprueban iniciativas. Lo hacen porque tienen reglas imparciales para terminar el proceso de enmienda y porque en la mayoría de los casos, el rango de resultados posibles es más reducido y más manejable que todo el universo de políticas públicas. Las reglas de la agenda o el número de reformas permisibles en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos puede establecerse anticipadamente por la Comisión de Reglas. En México (y en muchos otros países), el requisito para reformar los dictámenes es que debe hacerse artículo por artículo, lo cual significa esencialmente que cualquier reforma puede cubrir políticas públicas de una sola dimensión. Esto proporciona una regla de agenda natural, ya que la deliberación sobre la iniciativa termina una vez que se han considerado todos los artículos.

Independientemente de qué tan claras sean las reglas para decidir el momento en que la legislatura ha terminado con una iniciativa, es improbable que los legisladores propongan nuevas iniciativas si al hacerlo pudiera conducir a resultados menos favorables que el de no tomar ninguna acción. Es importante poder predecir cómo se verá una iniciativa enmendada cuando las reglas de agenda surtan efecto. En la mayoría de las legislaturas se proporciona un grado de predicción por el hecho de que hay una votación final oponiendo la iniciativa ya reformada contra el *status quo*. Este requisito, característico de la agenda retrospectiva, significa que todos saben que el resultado final será el *status quo* o alguna política dentro de todos los puntos preferidos por la mayoría –es decir, el "*winset*" del *status quo*.

La Gráfica 1 ilustra un ejemplo de una propuesta viable (es decir, una propuesta que pudiera aprobarse como ley), identificada aquí como x_0, dado un punto x_q del *status quo*, usando un procedimiento de agenda retrospectiva en una legislatura de tres votantes con puntos ideales en A, B y C. Apegándose al modelo espacial de preferencias euclidianas simétricas, a cada votante le gusta menos la política pública mientras más lejos esté de su punto ideal y es indiferente entre todos los puntos equidistantes a su punto ideal. Las curvas identificadas como $I_A(x_q)$, $I_B(x_q)$ e $I_C(x_q)$ son los contornos de indiferencia de los votantes respecto al *status quo* y las áreas sombreadas denotan el universo de puntos que alguna mayoría prefiere al x_q –es decir, el *winset* de x_q, $W(x_q)$.

Gráfica 1: Status quo y una propuesta viable en una legislatura de tres votantes



El ejemplo de la Gráfica 1 destaca uno de los problemas clave de la regla de mayoría, así como la característica distintiva de la agenda retrospectiva. El problema de la regla de mayoría es que no hay una razón obvia para elegir alguna alternativa del *status quo* con relación a otra. Un número de supuestos posibles puede limitar el conjunto de alternativas *razonables* a un subconjunto más reducido del *winset* $W(x_q)$. Por ejemplo, podríamos esperar que propuestas de políticas como x_0 sean eficientes, de manera que cualquier otra alternativa de x_0 es peor para, por lo menos, un legislador. En un modelo bidimensional como el de la gráfica, las alternativas estarán en una de las curvas de contrato entre los puntos ideales de los legisladores. Sin embargo, aún con esta restricción, generalmente no existe una razón *a priori* para esperar que las propuestas están en una curva de contrato en particular o, mucho menos, en algún punto específico en la intersección de la curva de contrato y $W(x_q)$.

Este problema de indeterminación en la regla de mayoría tiene consecuencias. Sin embargo, sus efectos están restringidos por agendas retrospectivas. Los resultados pueden ser impredecibles y las propuestas pueden ciclarse de un pétalo a otro del *winset*[2], pero o permanecen dentro de $W(x_q)$ o no se aprueban. Cualquiera que sean los cálculos estratégicos aplicados a la votación de propuestas y sus alternativas, la votación final requiere sólo una evaluación sincera de la propuesta contra el *status quo*. Si la propuesta se encuentra dentro de $W(x_q)$, será aprobada; de lo contrario, fracasará. Por lo tanto, las agendas retrospectivas proporcionan un mínimo de certidumbre. Cualquier propuesta exitosa debe hacer que alguna mayoría esté mejor de lo que estaba con el *status quo*.

Las agendas retrospectivas proporcionan un grado de predicción al hacer política, pero no demasiada. Generalmente, el *winset* del *status quo* es relativamente grande, aún restringiendo propuestas que probablemente sean eficientes; sin embargo, comparadas con las agendas prospectivas, las agendas retrospectivas son modelos de estabilidad.

La característica esencial de una agenda prospectiva es que no hay una votación final contra el *status quo*. Más bien, la primera votación opone una propuesta contra el *status quo* y todas las votaciones subsecuentes se toman sin considerar lo que va a ocurrir, sino lo que ocurrió antes. En esencia, el *status quo* cambia con cada votación exitosa. Usando la agenda retrospectiva, los legisladores evalúan cualquier

[2] Las propuestas no se ciclan entre las curvas de contrato en el ejemplo ilustrado en la Gráfica 1.En este ejemplo, la simple observación revela que ningún punto en la intersección de $W(x_q)$ con las curvas de contrato AC o BC está más cerca que x_0 a A o B.

enmienda a x_0 (ver Gráfica 1.) en términos de sus preferencias por la propuesta original o la propuesta reformada *y* sus preferencias por la propuesta reformada o el *status quo*. Usando la agenda prospectiva, una vez que x_0 se aprueba, x_q se torna irrelevante y una propuesta exitosa simplemente debe estar dentro del *winset* de x_0.

En la Gráfica 2 se muestra un ejemplo de cómo las ofertas de modificaciones pueden mover la política usando una agenda prospectiva. Aquí, con los puntos ideales y el *status quo* de la Gráfica 1, cada propuesta aprobada reemplaza al *status quo* –es decir, se convierte en el nuevo *status quo*– y el *status quo* anterior se hace irrelevante. Si las propuestas ineficientes son probables, por ejemplo, si el iniciador no es uno de los legisladores votantes, entonces el resultado final podría estar en cualquier lugar en el espacio de políticas (McKelvey, 1976). Si las propuestas razonables son eficientes (como x_0 y x_1 en la Gráfica 2.), entonces el resultado podría ser cualquier punto dentro del marco de Pareto (es decir, en las curvas de contrato AB, AC o BC de la Gráfica 2). En la gráfica, x_0 es mayoritariamente preferido a x_q, y x_1 es mayoritariamente preferido a x_0. En un procedimiento de votación secuencial usando una agenda prospectiva (y deteniendo el proceso después de la segunda ronda de votación), x_1 sería el resultado *aunque ninguna mayoría lo prefiera al status quo.*

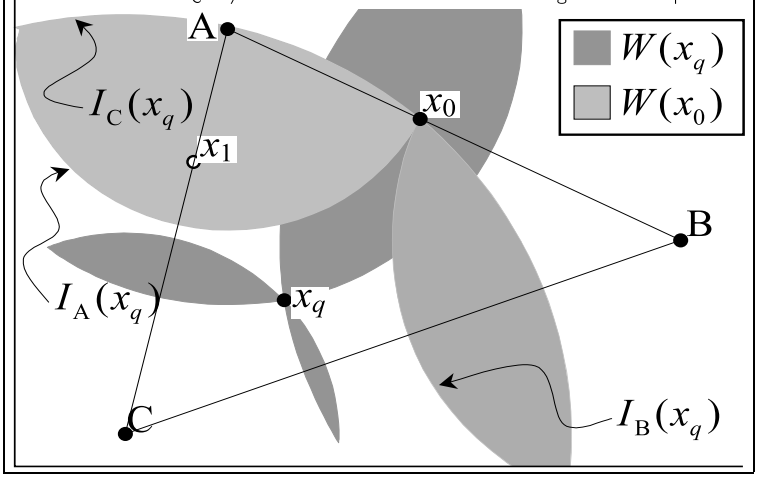
La diferencia fundamental entre las agendas retrospectivas y prospectivas es la restricción que imponen a ofertas viables. En la agenda retrospectiva, cualquier oferta viable debe ser mayoritariamente preferida al *status quo,* y cualquier oferta alternativa viable debe ser mayoritariamente preferida tanto al *status quo* como a la propuesta que se intenta reemplazar.

Los iniciadores estratégicos pueden diseñar sus ofertas iniciales de manera que el rango de las contrapropuestas que derroten tanto a la oferta inicial como al *status quo* sean limitadas –o no existan, como en el caso ilustrado en la Gráfica 1. Sin embargo, esto es imposible usando una agenda prospectiva. Cualquier propuesta que no satisfaga las condiciones de Plott (1967) para una media multidimensional puede ser derrotada por cualquier otra propuesta. Y, una vez que una propuesta es aprobada, cualquier cosa que haya reemplazado se hace irrelevante.

Los procesos de agenda difieren entre países (Rasch, 2000) y algunas veces hasta dentro del mismo país (Oleszek, 1996:144-150), como en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos en donde el proceso puede variar con cada iniciativa si la Comisión de Reglas así lo desea. No obstante, hay una regla que se mantiene firme casi en todos lados: al

final del día, el proceso termina y la propuesta modificada se enfrenta contra el *status quo*. Si una mayoría la prefiere al *status quo*, se aprueba; de lo contrario, no se aprobará.

Gráfica 2: *Status Quo* y ofertas secuenciales usando una agenda retrospectiva



Los procedimientos en la Cámara de Diputados de México brindan una excepción a esta regla. En México, como en muchos países, la primera votación de una iniciativa establece si la legislatura la debatirá o la consignará al cementerio de legislación fracasada. A diferencia de cualquier otro país que conozcamos, en México, después de la primera votación, la Cámara de Diputados no vuelve a revisar la iniciativa completa. Las propuestas aprobadas en la primera votación se debaten y reforman artículo por artículo. Una vez que se debate y vota cada artículo, aprobado o rechazado, reformado o no, la iniciativa se aprueba. Ahora analizaremos en detalle este proceso –esencialmente una agenda prospectiva– y sus implicaciones.

Un Bosquejo del Proceso Legislativo en la Cámara de Diputados

La Gráfica 3 delinea el procedimiento para considerar las propuestas legislativas en la Cámara de Diputados, como se establece en el artículo 71 de la Constitución (el cual enlista quién tiene la facultad para presentar iniciativas), en el artículo 72 de la Constitución (el cual detalla la naturaleza del proceso bicameral y el veto del Poder Ejecutivo), en la Ley Orgánica[3] (la cual trata en su mayor parte sobre la organización de las cámaras) y en el Reglamento[4] (en donde se detallan casi todos los procedimientos legislativos). Ambos, la Ley Orgánica y el Reglamento, sirven para las dos cámaras, y los procedimientos son idénticos. También existe un acuerdo parlamentario, publicado en noviembre de 1997, que cubre reglas específicas del debate y el proceso de reformas.[5]

El Reglamento requiere que todas las iniciativas se envíen a una o más comisiones para su dictamen (Reg., arts. 56, 60). Las iniciativas pueden considerarse directamente en el pleno sólo si los legisladores acuerdan suspender las reglas porque la iniciativa se considera de urgente u obvia resolución (Reg., art. 59). La suspensión de las reglas para omitir el proceso de comisiones requiere una votación de dos terceras partes de los diputados presentes. Este procedimiento también puede usarse como un último recurso para desahogar una iniciativa de la comisión. La representación de los partidos en las comisiones es proporcional a su fuerza en el pleno (LOC, art. 43), de manera que la composición de una comisión refleja la fuerza en el pleno.

Las comisiones toman decisiones por regla de mayoría y pueden enmendar las iniciativas sin restricción. Las reformas se incorporan automáticamente a la iniciativa, y la consideración del pleno empieza con el dictamen de la comisión en lugar de la iniciativa original. El dictamen de la comisión debe ser firmado por la mayoría de sus miembros (Reg., art. 88) y enviado al pleno en una votación separada. (AP 12/97, art. 6).[6] Los diputados, miembros de la comisión,

[3] Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOC), publicada en el *Diario Oficial de la Federación (D.O.F.)* 3 de septiembre de 1999.

[4] Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Reg), publicado en el *D.O.F.*, 20 de marzo de 1934.

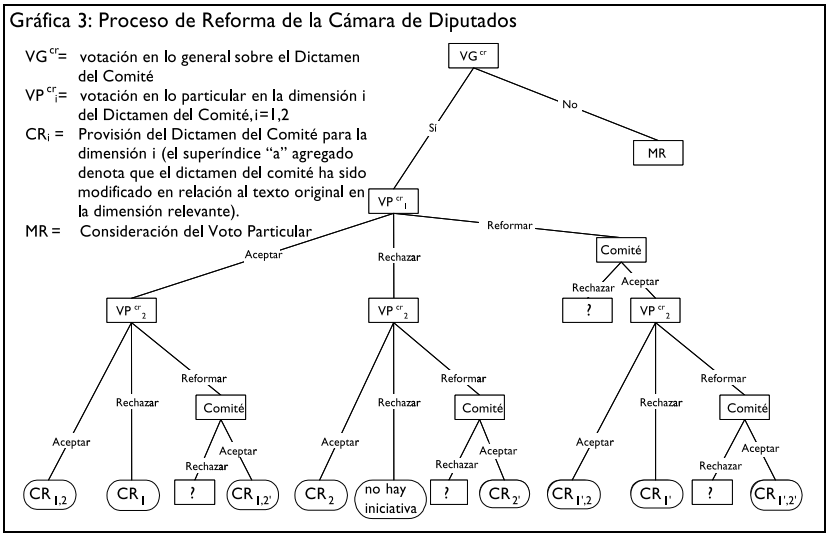
[5] "Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados," (AP 11/97), publicado en el *D.O.F.*, Nov. 11, 1997; errata, *D.O.F.*, 12 de diciembre de 1997.

[6] "Acuerdo parlamentario relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados," (AP 12/97), publicado en el *D.O.F.*, 12 de diciembre de 1997.

en desacuerdo con el dictamen pueden presentar un voto particular (Reglamento, art. 88) que sólo puede ser considerado en el pleno si la cámara rechazara el dictamen original (Reglamento, art. 119) [7].

Todas las iniciativas, excepto aquellas con un sólo artículo, se debaten en dos etapas: en lo general y en lo particular (Reglamento, art. 97). La votación en lo general enfrenta al dictamen contra el *status quo* (Reglamento, art. 117). En el debate en lo particular se consideran los artículos por separado o secciones de artículos en el orden en que aparecen en la iniciativa. Esto lleva a un estudio dimensión por dimensión de la iniciativa. Se puede reformar la iniciativa durante el debate en lo general o en lo particular, y usualmente está sujeta a una votación económica no registrada [8]. Más aún, los diputados pueden solicitar que se reserven artículos específicos para el debate y votación en lo particular. Esta segunda etapa proporciona oportunidades para consideraciones más detalladas de los artículos y más oportunidades para modificar el dictamen. En una desviación inusual del procedimiento legislativo, no hay ninguna disposición en el Reglamento para una lectura final que enfrente la iniciativa enmendada en lo particular contra el *status quo*.

Gráfica 3: Proceso de Reforma de la Cámara de Diputados



[7] La posibilidad de rechazar el dictamen para debatir y votar sobre la votación particular abre una gama interesante de consideraciones estratégicas que creemos merecen un mayor estudio. El tratamiento de las votaciones particulares no está dentro del alcance de este documento.

[8] De acuerdo al Reglamento, se requiere un votación nominal solamente para la aprobación final en lo general, si seis diputados solicitan dicha votación, o si el margen está dentro de tres votos (arts. 148, 152). En todos las demás votaciones, los diputados están a favor o en contra, y no se toma registro.

Las reglas sobre enmiendas en el Congreso de la Unión son confusas y contradictorias. Las únicas reglas formales sobre los procesos de enmienda en el pleno son los artículos 124 y 125 del Reglamento. El artículo 124 parece prohibir las reformas durante el debate: "En la sesión en que definitivamente se vote una proposición o proyecto de ley, podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados." De acuerdo con este procedimiento, si las enmiendas se limitan a artículos ya aprobados, entonces ninguna enmienda puede proponerse durante el debate en lo general porque no se ha aprobado todavía ningún artículo. En el debate en lo particular, es improbable que prosperen reformas a los artículos que se acaban de aprobar. Además, no hay tiempo programado para un debate sobre un artículo después de que haya sido aprobado. La Cámara rara vez invoca esta regla formalmente; sin embargo, en diciembre del 2000 hubo un intento de usarla en el Senado para prohibir la presentación de una reforma a un dictamen en el pleno.

El artículo 125 es menos restrictivo, ya que permite la votación sobre enmiendas, que de aprobarse, se envían a las comisiones correspondientes para su consideración [9]. Por lo tanto, el pleno técnicamente no vota la enmienda, sólo vota si debe enviar la enmienda a la comisión para un nuevo dictamen. Las comisiones no parecen estar atadas a estas votaciones del pleno, aunque cualquier decisión tomada en la comisión con respecto a enmiendas a la iniciativa será revisada nuevamente en el pleno. Estas reglas le dan a la comisión un veto sobre cualquier enmienda a su dictamen[10]. Así, en esencia, los dictámenes de la comisión son considerados en el pleno bajo una regla *casi* cerrada. El señalamiento más importante es que se usa una regla cerrada que consiste en una revisión artículo por artículo, pero el pleno puede eliminar un sólo artículo sin rechazar la iniciativa completa [11].

---

[9] "Leída por primera vez una adición, y oídos los fundamentos que quiera exponer su autor, se preguntará inmediatamente si se admite o no en discusión. Admitida, se pasará a la Comisión respectiva; en caso contrario, se tendrá por desechada" (Reglamento, art. 125).

[10] En el pasado, la práctica fue que al presentarse una reforma en el pleno, se preguntaba a la comisión si la aceptaban. Si aceptaron la modificación, el dictamen fue reformado automáticamente. Si no la aceptaron, y el artículo fue rechazado por el pleno en lo particular, el artículo y la reforma propuesta fueron devueltos a la comisión para su dictamen.

[11] Cuando menos una clase de iniciativas era considerada siempre bajo una regla cerrada. Las leyes del presupuesto de 1928 y 1935 prohibieron las reformas en el pleno al dictamen sobre apropiaciones, aunque la ley actual del presupuesto, en vigor desde 1977, permite reformas en el pleno (Weldon, 2002; Ley Orgánica del Presupuesto, D.O.F., 28 de mayo de 1928; Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación, D.O.F., 26 de diciembre de 1935; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, D.O.F., 29 de diciembre de 1976).

En suma, existen dos formas para modificar los dictámenes de las comisiones en el pleno de la Cámara de Diputados [12]. Primero, las modificaciones en el pleno se pueden llevar a cabo durante el debate en lo general o en lo particular por medio de una votación económica. Las comisiones que dictaminan parecen tener un veto sobre estas enmiendas, a menos que la modificación haya sido adoptada debido a una suspensión de las reglas. Las enmiendas exitosas en el pleno probablemente tendrán un apoyo abrumador o por lo menos el apoyo de una mayoría del pleno que se refleje en la composición de la comisión. Segundo, los artículos pueden ser eliminados en lo particular por medio de una votación nominal. Esta opción siempre está disponible, pero conlleva potencialmente a un alto costo. El peligro es que los acuerdos alcanzados en la comisión para construir un apoyo mayoritario a favor de una iniciativa en lo general pueden deshacerse al eliminar los artículos relevantes en lo particular.

En el análisis final, cada artículo o inciso de un artículo que se reserva para votación en lo particular puede enfrentar uno de tres destinos: ser eliminado, ser aceptado o ser reformado. El tema de las enmiendas complica el procedimiento y los posibles resultados severamente, así que para propósitos del presente estudio nos enfocaremos solamente en la elección de aceptar o rechazar. La primera pregunta que debe formularse es qué ocurre cuando un tema es rechazado en la votación en lo particular –es decir, ¿cuál es el punto de reversión para cualquier votación? Las reglas legislativas ofrecen poca información sobre este punto, pero parece que lo más probable es que el punto de reversión, en cualquier dimensión, es el *status quo ante* de esa dimensión [13].

---

[12] Como se indica arriba, también es posible rechazar el dictamen original y considerar después una votación particular en su lugar. Sin embargo, no hay una disposición para permitir una votación entre el dictamen y cualquier votación particular.

[13] Nuestro razonamiento es el siguiente: la votación en lo general reemplaza al *status quo,* y cualquier cosa que se apruebe a través de ésta y otras votaciones subsecuentes sobre temas individuales se convierte en el nuevo *status quo.* Rechazar un tema en una dimensión ofrece, ampliamente, tres posibilidades: la iniciativa en la dimensión correspondiente se revierte a cero, a alguna reversión establecida por ley, o a las disposiciones del *status quo ante* para esa dimensión. Como no podemos encontrar ninguna ley que establezca un punto de reversión, rechazamos la opción central. El punto de reversión en cero tiene sentido para cierta legislación, particularmente temas de dinero, pero no para toda la legislación. Más al punto, el *status quo ante* permanece hasta que se promulga la nueva ley; si los temas son eliminados de ésta en votaciones en lo particular, entonces no hay nada para reemplazar la vieja ley para esos temas. La ley antigua, como la vemos, proporciona por lo tanto la base para la política reversiva.

Interpretación del Juego Legislativo en México

Empezaremos con la hipótesis de que cualquier dictamen de la comisión aprobado en la votación en lo general debe ser preferido por la mayoría al *status quo*[14]. Junto con nuestro supuesto de que los legisladores buscan negociaciones eficientes y la restricción de que cada votación en lo particular es una elección binaria entre aceptar un artículo o suprimirlo del dictamen de la comisión. Esto significa que la aprobación de un dictamen define el conjunto de resultados posibles, dependiendo de si hay cambios y cuántos en las votaciones en lo particular. La Gráfica 4 y la Gráfica 5 muestran dos ejemplos de cómo la aprobación del dictamen, identificado como x_0, define las alternativas disponibles.

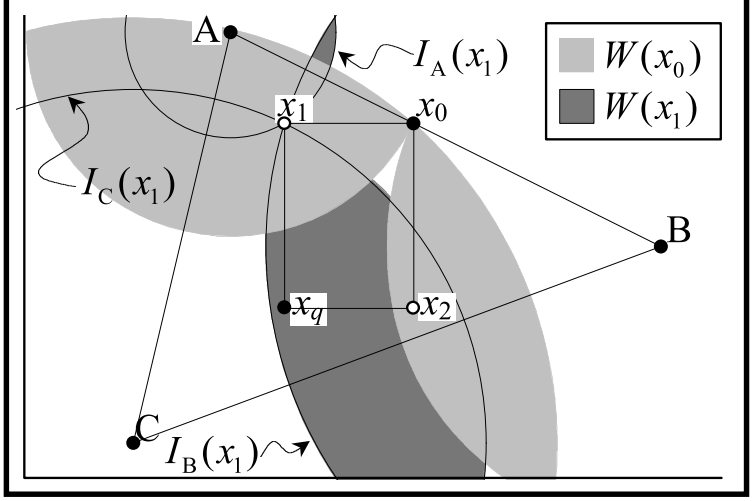
En ambas gráficas, el dictamen es una iniciativa con dos artículos, cada uno en una dimensión de política diferente. El punto marcado como x_1 representa la política pública resultante si se elimina únicamente el primer artículo del dictamen. El punto marcado como x_2 representa la política pública resultante si se elimina únicamente el segundo artículo del dictamen. Aunque una mayoría prefiere x_2 a x_1, debido a que las votaciones en lo particular son tomadas en el orden en que aparecen los artículos a votar en el dictamen, x_2 es alcanzable solamente si no se elimina el primer artículo, es decir, si no se reforma el dictamen a x_1. Una vez que se alcanza x_1, la única posibilidad que queda en ambos ejemplos es eliminar el artículo restante y regresar al *status quo ante*.

En la Gráfica 4, una mayoría prefiere x_q a x_1, x_1 a x_0, y x_0 a x_q. Las preferencias del grupo son intransitivas. A falta de un método para comprometer a los legisladores a apoyar el dictamen frente a alternativas que prefieren, al introducir una alternativa como x_0 en la Gráfica 4, el posible resultado sería pasar por las alternativas disponibles y terminar eventualmente con el *status quo ante*. Si este es un escenario probable, nos preguntaríamos por qué alguien se tomaría la molestia de introducir alguna iniciativa. El problema tiene dos aspectos. Primero, una mayoría prefiere

[14] Esta hipótesis sostenida no es un elemento necesario para nuestro argumento. Simplifica las cosas de alguna manera y nos parece razonable. A la luz de la siguiente discusión, los legisladores estratégicos *podrían* proporcionar los votos necesarios para aprobar un dictamen que les guste menos que el *status quo*, esperando reformarlo durante las votaciones en lo particular a algo que prefieran pero que guste menos a alguna mayoría que *el status quo ante*. Sin embargo, si todos los legisladores son igualmente estratégicos, y no tenemos una razón *a priori* para presumir que no lo sean, entonces la mala interpretación de las preferencias alcanza proporciones míticas, los cálculos estratégicos de "si yo hago esto, entonces él hace eso" se convierten en demasiado complejos, y dicha acción estratégica se torna muy riesgosa o simplemente fracasa.

x_1 a x_0 y una mayoría *diferente* prefiere x_2 a x_0. Segundo, alguna mayoría prefiere x_q a ambos x_1 y x_2. Debido a que una mayoría prefiere x_q a x_1, es fácil ver por qué el segundo artículo sería suprimido también, efectivamente produciendo una política reversiva en ambas dimensiones. Una vez en x_1, aquellos que no están a favor del dictamen reformado cuando menos conservan la posibilidad de protegerse ellos mismos eliminando el resto de la iniciativa. En contraste, en x_2 no hay disponible una protección de esta naturaleza ya que la votación termina después de la consideración del segundo artículo.

Gráfica 4: Agenda retrospectiva, Aceptar o Rechazar por Artículo, Reversión en el Ciclo Superior



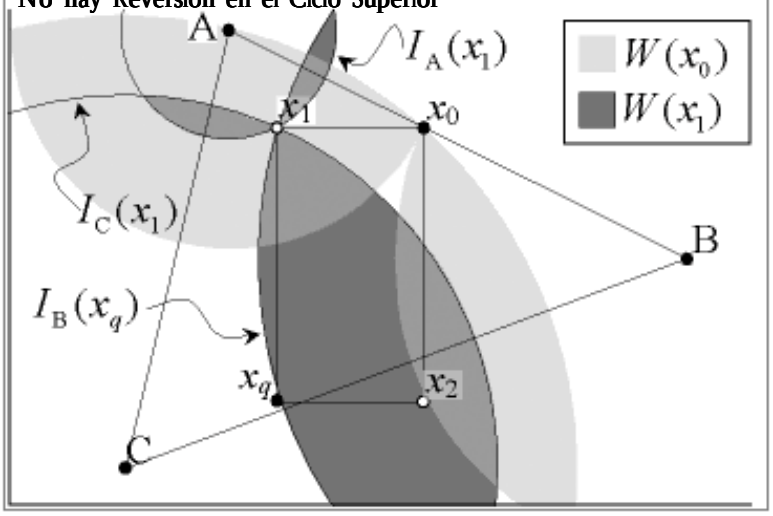
La Gráfica 5 es similar a la Gráfica 4 pero con el *status quo* menos al centro. En esta Gráfica no hay un ciclo: x_0 se prefiere a x_q y x_1 se prefiere a x_0 y también a x_q. Ambos, x_1 y x_0, también son preferidos por la mayoría a x_2. En caso de que una mayoría eligiera quedarse con x_0 en lugar de modificar el dictamen a x_1, no necesitan preocuparse por terminar con x_2.

Es fácilmente predecible que un dictamen x_0 sería reformado fácilmente a x_1, el resultado final. En este caso es difícil ver por qué la comisión dictaminaría x_0 en lugar de x_1. Dependiendo del lugar del *status quo* y del dictamen, desde luego es ciertamente posible que ni x_1 ni x_2 sean preferidos por la mayoría a x_0 o el *status quo*. Dichas iniciativas no representan un problema para el caso en el que la votación en lo particular conlleva sólo a la opción entre aceptar y rechazar cada artículo.

Sin embargo, sospechamos que muchas iniciativas son más problemáticas, aún si restringimos la actividad de enmienda a una opción binaria.

Cuando el análisis artículo por artículo de una iniciativa se limita a aprobar o rechazarlos secuencialmente en el orden en que aparecen en la iniciativa, los resultados son predecibles en principio. Las agendas prospectivas sin restricciones, en donde se permite cualquier enmienda, son impredecibles mientras el control de la agenda esté disperso. (Si la autoridad iniciadora está disponible solamente para un conjunto limitado de actores, la predicción de los resultados favorecerá a aquellos que ostentan dicha autoridad; cf. McKelvey, 1976.) El proceso en México da el primer lugar a la comisión que dictamina una iniciativa, pero cualquier diputado puede reservar artículos para votación en lo particular en el pleno. Este proceso produce un grado de predicción –o una clase de caos controlado– e implica una de dos cosas: ya sea que las comisiones ejerzan un *control negativo de la agenda* (Cox y McCubbins, 1999; Campbell, et al., 2000) y simplemente no dictaminen iniciativas cuyos resultados puedan gustar menos a la mayoría que el *status quo*; o que aquellos que apoyan el dictamen ideen formas para atarse a éste, previniendo así los efectos nocivos de mayorías competidoras y de un *status quo* cambiante.

Gráfica 5: Agenda retrospectiva, Aceptar o Rechazar por Artículo, No hay Reversión en el Ciclo Superior



¿Cómo podrían comprometerse los partidarios de una iniciativa para votar contra una alternativa que prefieren? Una respuesta es armar un paquete. La mayoría de la legislación contiene alguna combinación de dimensiones de políticas. A alguien que prefiere el paquete al *status quo* bien pudiera no gustarle alguna de dimensión específica de las políticas incluidas en el paquete. El problema con la consideración artículo por artículo de una iniciativa es que pueden eliminarse piezas que reúnen poco apoyo individualmente, pero que son cruciales para asegurar que alguna mayoría prefiera la iniciativa en su conjunto al *status quo ante*.

El problema con la consideración artículo por artículo en una agenda prospectiva es que el resultado de eliminar artículos de las iniciativas puede producir un desenlace que guste menos a la mayoría que el *status quo*.

Una posible solución a este problema es la repetición del juego. Las iniciativas individuales vienen y van, mientras que los legisladores permanecen [15], así que los legisladores pueden hacer su propia cooperación continua dependiendo de la cooperación continua de sus colegas. Una solución alternativa (y complementaria) es estructurar las iniciativas –recuerde que los artículos se consideran en el orden en que aparecen– de manera que los artículos que tengan más probabilidad de eliminarse se consideren primero, permitiendo que sus partidarios retengan artículos posteriores como rehenes para éstos. En cualquier caso, es improbable que la cooperación sea completa. Algunos legisladores se enfocarán más a la cuestión bajo consideración que en los prospectos para cooperación sobre cuestiones futuras. Algunos legisladores votarán contra artículos específicos esperando que haya otros suficientes que la apoyen para que se apruebe de cualquier forma o incrédulos sobre las amenazas de retribución. Y algunos legisladores (como el votante C en la Gráfica 5) podrían preferir cualquier versión recortada de la iniciativa –o ninguna iniciativa– que el dictamen.

En el análisis final, cada votación en lo particular es una votación para una alternativa del dictamen (con las reformas integradas en cada votación en lo particular anterior). La falta de una votación final que se oponga al dictamen enmendado contra el *status quo* sugiere que los patrones de votación podrían diferir ampliamente entre la votación en lo general y las votaciones en lo particular subsecuentes. Ahora pasaremos a caracterizar lo que esperamos ver y por qué se debe diferir una votación de una agenda retrospectiva.

---

[15] Por supuesto, sin reelección inmediata, los legisladores mexicanos permanecen menos que en otros países.

Hipótesis

Si las negociaciones de políticas públicas son eficientes en cierto sentido, entonces, los diferentes componentes de una iniciativa se incluyen a petición de uno u otro miembro de la coalición que la apoya. Al cambiar o eliminar partes de una iniciativa, algunos legisladores, aún los que apoyan la iniciativa original, pueden estar mejor. Sin embargo, esto también puede empeorar a algunos legisladores que inicialmente apoyaron la iniciativa. Esto significa que el grupo de legisladores que votan para reformar una iniciativa (incluyendo supresión de partes) debería ser diferente del grupo de legisladores que votaron originalmente en pro de la iniciativa. Esto se esperaría tanto bajo una agenda retrospectiva como en una prospectiva. Desde luego, las agendas prospectivas no difieren de las retrospectivas en la dinámica de los procesos de reforma, sino en los resultados pronosticados de éstas. Esta diferencia nos conduce a esperar un comportamiento diferente al votar reformas bajo un conjunto de reglas en lugar de otro.

No podemos comparar directamente el proceso de reformas en las reglas mexicanas con una agenda retrospectiva. En lugar de ello empezaremos, como en la sección anterior, sugiriendo cuatro hipótesis respecto de las enmiendas en la forma de eliminación de una parte de una iniciativa e intentaremos sugerir cómo pueden diferir las observaciones bajo una agenda retrospectiva.

Nuestra primera hipótesis es que el número de partidos que apoyan una iniciativa en lo general debe ser mayor que aquellos que apoyan supresiones en lo particular. Mientras todos los partidos permanezcan unidos, la única forma de hacer a una coalición más pequeña es sacar partidos de ésta. Una implicación es que es menos probable que las supresiones se aprueben y en la medida en que las coaliciones originales sean ganadoras mínimas, se convertirán en minorías al retirar miembros de éstas. Esta hipótesis no diferencia entre agendas prospectivas y retrospectivas.

Nuestra segunda hipótesis es que las votaciones en lo particular deben estar más cerradas que las votaciones en lo general. La razón de esto es clara y depende de lo siguiente. Primero, se observa que en México no hay una coalición de mayoría duradera ni hay una razón obvia para que exista una (como la asignación de carteras del gabinete en sistemas parlamentarios). Segundo, dado el supuesto de que las iniciativas son eficientes, es probable que la eliminación de artículos o secciones de

artículos erosione el apoyo general a la iniciativa sin atraer nuevo apoyo. Después de todo, cualquier diputado que apoya la supresión de un artículo podría haber sido traído a la coalición que apoya la iniciativa desde el principio y con mayores ganancias. Por eso, cada nueva reforma reduce la iniciativa y elimina a los partidarios de la iniciativa. (Una advertencia a esta predicción es que si muchos artículos se rechazan en lo particular, podría tener sentido que los defensores originales eliminaran más tarde artículos reservados para crecer. Mientras las supresiones iniciales alejan una iniciativa de sus defensores originales y los deja en una situación peor de la que estaban antes; las supresiones posteriores podrían regresar la iniciativa más cerca del *status quo ante*.)

En contraste, bajo una agenda retrospectiva es difícil imaginar que las reformas reservadas se aprueben. En tanto las reformas supresoras hagan que una iniciativa sea menos deseable que el *status quo*, y el hecho de que la iniciativa reformada se vota contra el *status quo* al final del proceso, evita que se aprueben dichas reformas. Es probable que las reformas que se aprueban están diseñadas para cambiar la composición pero no el tamaño de la coalición de apoyo de la iniciativa. También es probable que sean reformas perfeccionistas diseñadas para mejorar la iniciativa. Por lo tanto, en una agenda retrospectiva, no hay razón que nos lleve a esperar coaliciones más pequeñas para lograr reformas *exitosas*. Es posible que sean coaliciones diferentes, pero no más pequeñas. La diferencia clave aquí entre las agendas prospectivas y retrospectivas es la probabilidad de aprobación, particularmente cuando la cuestión trata sobre si suprimir un artículo directamente en lugar de reformarlo. Ninguna mayoría prefiere x_1 en la Gráfica 4 al *status quo ante*, sin embargo, una moción para suprimir el primer artículo (y así moverse a x_1) se aprobaría en una agenda prospectiva, pero no pasaría en una agenda retrospectiva.

¿Qué ocurre si los partidos no son necesariamente cohesivos? En el mundo real, las preferencias de los miembros de los partidos probablemente están más cerca de aquellas de sus copartidarios que de la mayoría de los miembros de cualquier otro partido, pero no son idénticas. En la medida en que los miembros del partido *no* estén unidos por una disciplina de hierro, entonces nuestra primera hipótesis sugiere que la supresión de artículos podría no eliminar a los partidos sino a los individuos. Esto nos conduce directamente a nuestra cuarta hipótesis. Si las votaciones en lo particular eliminan a partidos de la coalición de la mayoría original o alejan a individuos de sus partidos, entonces debe disminuir la probabilidad de votación entre los partidos que apoyaron la iniciativa en lo general. Ahora

pasaremos a probar estas hipótesis contra la evidencia de la votación en lo general y en lo particular en la Cámara de Diputados.

Iniciativas y votaciones

La votación electrónica se ha utilizado en la Cámara de Diputados desde octubre de 1998. Las votaciones nominales de la LVII Legislatura provienen de varias fuentes, incluyendo la *Gaceta Parlamentaria* que está disponible en Internet. La *Gaceta* no ha publicado hasta ahora todas las votaciones en lo particular para la LVIII Legislatura, así que todavía no es posible un análisis detallado de las votaciones en el Congreso actual.

Nos enfocaremos solamente a iniciativas que fueron votadas en lo particular o aquellas enmiendas que se votaron por vía electrónica. La mayoría de las iniciativas no se consideran en lo particular, porque nadie reserva ningún artículo y sólo hay una votación final para aprobación en ambas, en lo general y en lo particular. Sin embargo, las iniciativas más importantes tienen cuando menos un artículo reservado. Por ejemplo, el presupuesto, la ley de ingresos, la nueva Ley Orgánica del Congreso, la ley de rescate bancario, y algunas reformas judiciales mayores tuvieron algunas votaciones en lo particular.

Un total de 19 iniciativas tuvieron votaciones adicionales, además de la votación en lo general. Hubo 79 votaciones en lo particular para estas iniciativas, y adicionalmente 13 votaciones sobre enmiendas (que podían ocurrir en lo general, en lo particular, o como sustitutos si se rechazó el dictamen de la comisión original). La mayoría de las votaciones en el pleno sobre enmiendas fueron por votación económica, así que no se incluyeron en el análisis.

Mediciones estadísticas de las votaciones

Para tratar nuestra hipótesis sobre votación bajo una agenda retrospectiva, es importante definir nuestros términos. Si no hay cohesión de los partidos en todo momento, pudiera ser difícil decir cuándo un partido se ha separado de una coalición, por lo tanto, antes de examinar la evidencia para efectos de una agenda prospectiva, proporcionamos una breve discusión de nuestras medidas.

La mediciones estándares de cohesión de un partido generalmente miden una votación dicotómica. Por ejemplo, la calificación más común de cohesión, el índice de Rice (1928), mide la diferencia absoluta entre los votos a favor y en contra del partido$_i$:

$$I_i = | \%SÍ_i - \%NO_i |$$

El índice abarca de 0 (cuando un grupo parlamentario se divide 50-50) a 100 (cuando todos los miembros votan del mismo lado).

El índice de Rice no considera las abstenciones, sin embargo, en México se requiere sólo una mayoría relativa de votos a favor para aprobar una iniciativa, si cuando menos la mitad de la Cámara ha votado [16].

Sin embargo, las abstenciones son muy comunes en el Congreso de la Unión, especialmente en la Cámara de Diputados. Para el periodo estudiado, el promedio total de cualquier lista de asistencia era de 412, de los cuales se abstuvieron 13 diputados en promedio. Hubo 20 votaciones en donde cuando menos 20 diputados se abstuvieron, 10 casos en donde cuando menos 50 se abstuvieron, y hubo más de 100 abstenciones en dos ocasiones. En 18 ocasiones de la muestra disponible de votaciones de la LVII Legislatura, la participación de votación más grande de algún grupo parlamentario fue la abstención. Una mayoría relativa del PRD se abstuvo en siete votaciones. Una mayoría relativa de diputados panistas se abstuvieron una vez. Por lo tanto, las abstenciones son significativas en la Cámara de Diputados y debe considerarse en cualquier medición de cohesión.

Por lo tanto, proponemos que para las votaciones tricotómicas, el índice de cohesión (I^3) sea el máximo de los votos en pro, abstenciones y en contra, dividido entre el número total de diputados que votan en el partido$_i$ (ver Weldon, 2000):

$$I^3_i = \max (\%SÍ_i, \%ABS_i, \%NO_i)$$

[16] El Reglamento de hecho menciona que "Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes de los votos" (artículo 158), aunque "mayoría absoluta" no se define en ninguna parte. Cuando se refieren a la regla de dos tercios, la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento casi siempre requieren "dos tercios de los miembros presentes". Esta regla clasificaría las abstenciones en la columna de votos negativos. Las reformas recientes a la Constitución y a la Ley Orgánica requieren una mayoría absoluta de los miembros presentes en ciertas votaciones, y no hay razón para creer que estaban promulgando un quórum más fuerte que el que se había usado tradicionalmente para las iniciativas. No obstante, el presidente de la Mesa Directiva del Senado decretó en dos casos que las abstenciones se contaron como "no votos ". En los dos casos, fueron votaciones de urgente resolución en donde el PAN se abstuvo con más de un tercio de los votos totales. No hubo votaciones en la LVII Legislatura que condujeran a este resultado ambigüo.

Este índice generalmente es más alto que el índice de Rice, ya que mide la proporción más alta en lugar de la diferencia entre proporciones. La medida puede variar entre 33.3 a 100. En el primer caso, un partido se divide uniformemente entre miembros a favor, en contra y abstenciones; en el segundo caso, todos los miembros votan en la misma dirección.

Los miembros que no votan son excluidos del análisis. Es difícil identificar en la Cámara de Diputados si una ausencia es justificada, accidental o intencional[17].

Medimos los patrones de votación entre grupos parlamentarios con una versión modificada del índice de similitud de votación de Rice (1928)[18]. La definición del índice de similitud de votación de Rice entre el partido$_i$ y el partido$_j$ es la siguiente:

$$IVL = 1 - | \%SÍ_i - \%SÍ_j |$$

Este índice corre de 0 (cuando todos los miembros de un partido votan en forma diferente que todos los miembros del otro partido) a 1 (cuando la misma proporción de cada partido vota en el mismo sentido, ya sea todos a favor, 62 por ciento de cada partido a favor, ó 2 por ciento de cada partido a favor, etc.). El IVL de Rice no considera abstenciones, así que debe modificarse para usarlo en la Cámara de Diputados. Sugerimos el índice de similitud de votación tricotómico propuesto en Weldon (2000) basado en el índice de desproporcionalidad (D) de Loosemore-Hanby (1971). Este índice se usa generalmente para medir la proporcionalidad de los sistemas electorales. La fórmula del índice D de Loosemore y Hanby es:

$$D = (\Sigma \ | V_i - S_i |)/2$$

En la fórmula, V_i es la proporción de votaciones totales para el partido$_i$, y S_i es la proporción de curules para ese partido. Si D es cero, entonces el sistema es perfectamente proporcional.

Estos dos índices pueden combinarse para crear un índice de probabilidad de votación tricotómica entre el partido$_i$ y el partido$_j$:

$$IVL^3 = 1 - (| \%SÍ_i - \%SÍ_j | + | \%ABS_i - \%ABS_j | + | \%NO_i - \%NO_j |)/2$$

[17] Los diputados pueden solicitar permisos para faltar a la Cámara. Estos permisos son registrados en el *Diario de los Debates*. Sin embargo, hay muchas más ausencias en cualquier votación que el número de diputados que ha solicitado licencia.

[18] Ver la discusión en Raunio (1999).

El índice IVL[3] corre de 0 cuando los dos partidos están totalmente en desacuerdo sobre una votación (independientemente de si el desacuerdo se expresa en votos a favor, en contra o abstenciones), a 1 cuando los dos partidos acuerdan exactamente en el mismo sentido. Así como el índice de cohesión tiende a castigar mucho a un grupo parlamentario pequeño por algunos desacuerdos, este índice es extremadamente sensible a uno o dos votos discrepantes de los partidos muy pequeños.

Hipótesis y evidencia

Ahora podemos presentar nuestra hipótesis a la luz de la evidencia. Para reiterar, primero establecimos que la votación en lo particular dividiría las coaliciones en lugar de reforzarlas, como esperaríamos del perfeccionamiento de reformas en una agenda retrospectiva. Segundo, la división de las coaliciones no implica reemplazarlas con coaliciones alternas, sino solamente que el apoyo para las reformas en lo particular debe ser menor que el apoyo en lo general para la iniciativa original. Tercero, y relacionado con nuestra segunda hipótesis, los votos deben estar más cerrados en lo particular que en lo general. Y finalmente, la similitud de votaciones entre partidos que votan juntos en lo general debe disminuir también. Generalmente, los procedimientos de la agenda prospectiva de México nos llevan a esperar intentos para romper las coaliciones anunciadas. Nuestra aseveración de que no hay un mecanismo para mantener juntas a las coaliciones (como lo hay en un sistema parlamentario, proporcionado por la estructura del gobierno; Epstein, 1967) implica que las enmiendas pueden aprobarse *aunque* desgasten a la coalición o empeoran la iniciativa en general.

Algunas veces la votación en lo particular ha suprimido artículos exitosamente. De las 79 votaciones en lo particular de la LVII Legislatura, dos tuvieron éxito al eliminar artículos. Se trata de dos disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal. La iniciativa tenía el apoyo de los cinco partidos en lo general (14 de diciembre de 1999), pero el PRI y el PT se unieron para eliminar estos párrafos.

Hubo 29 votaciones en lo particular en los primeros meses de la LVIII Legislatura, uno de los cuales suprimió exitosamente parte de la iniciativa aprobada. El 21 de diciembre de 2000, los ocho partidos con representación en la Cámara de Diputados apoyaron la iniciativa que reformó la Ley de

Aduanas en lo general, pero seis partidos, encabezados por el PRI y el PRD (que juntos forman una mayoría) suprimieron uno de los artículos.

Vale la pena mencionar que la votación en lo particular es poco común en el Senado y ha ocurrido solamente siete veces hasta finales de 2000 en la LVIII Legislatura; sin embargo, la supresión de propuestas tuvo éxito en dos ocasiones. El 20 de diciembre del 2000, el Senado aprobó la Miscelánea Fiscal por una votación de 108 a 0 con 3 abstenciones. La iniciativa ya había sido aprobada en la Cámara de Diputados, por lo que el Senado votó para eliminar tres artículos del Código Fiscal y se aprobó la supresión de éstos por dos votos. Aunque la votación no está disponible, se sabe que el PRI y el PRD votaron para suprimir los artículos, mientras que el grupo parlamentario de Acción Nacional votó para conservarlos. La minuta tuvo que ser devuelta a la Cámara de Diputados para que ésta pudiera aprobar los cambios.

Habiendo establecido que las votaciones en lo particular ocurren de hecho y en asuntos ocasionales, ahora pasamos a la evidencia para cada hipótesis.

1.1 Las coaliciones se dividen en lo particular.

Las coaliciones que medimos aquí son las coaliciones ganadoras, independientemente de si la votación fue a favor o en contra. La mayoría de las iniciativas bajo consideración tuvieron un fuerte apoyo en comisiones y en lo general. Hubo cinco partidos en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, y 10 de las 19 dictámenes fueron apoyados por cuando menos una mayoría relativa de los miembros de cinco grupos parlamentarios. El número de partidos en promedio que apoyaron los 19 dictámenes estudiados fue de 4; sin embargo, el número de grupos parlamentarios en promedio se redujo a 3 en la votación en lo particular de los mismos dictámenes.

En promedio, cuando menos un partido votó a favor de la iniciativa en lo general, pero votó en contra de algún artículo en lo particular. En ningún caso hubo más partidos en la coalición ganadora de una votación en lo particular comparado con la votación del mismo dictamen en lo general. De las 79 votaciones en lo particular, 67 incluyeron menos partidos en la coalición ganadora de los que habían estado apoyando la iniciativa en lo general. Esta es fuerte evidencia de que son los grupos parlamentarios enteros que abandonaron las grandes coaliciones que formularon el dictamen, en lugar de solamente algunos miembros a quienes no les gustaron algunos artículos en particular.

1.2 El margen de victoria se reduce en lo particular.

El margen se mide simplemente por el número de votaciones a favor menos el número de votaciones en contra. Aquí la evidencia también es clara. En 76 de los 79 casos (95 por ciento), el margen se redujo en las votaciones en lo particular (incluyendo los dos casos en donde el margen fue negativo y se suprimieron los artículos impugnados). Solamente en tres casos los márgenes fueron más amplios en lo particular. Excluyendo dos de las 19 iniciativas que no tuvieron votaciones en lo particular (solamente tuvieron enmiendas por votación nominal, y una de las dos fue de hecho rechazada en el pleno), el margen de victorias en lo general de las 17 iniciativas en promedio fue de 359 votos. El promedio del margen en lo particular fue 176, bastante grande en una cámara con 500 diputados, pero a la mitad del tamaño de la media de la votación principal de la iniciativa contra el *status quo*.

Para el Presupuesto de Egresos de 2000 (votado el 28 de diciembre de 1999), hubo nueve votaciones en donde el PRI reservó artículos en lo particular y votó en contra, mientras que los otros cuatro partidos votaron a favor. El margen de victoria para mantener estos artículos en el dictamen fue entre uno y nueve votos. También hubo tres enmiendas con votaciones muy cerradas al dictamen del Presupuesto. El PRI obtuvo su punto ideal (elevar el nivel de gastos del rescate bancario), logrando la aceptación de su modificación con un margen de un voto a favor. Con un margen de un voto en contra se rechazó la reforma del PAN para reducir los gastos sobre el mismo punto. En la última votación del presupuesto, una reforma del grupo parlamentario del PRI para gastar más dinero en pensiones fue derrotada por un margen de tres votos.

El Presupuesto del 2000 es un ejemplo excelente del posible caos de la votación en lo particular. Los cinco partidos estuvieron de acuerdo en la mayoría de las cuestiones, excepto en el rescate bancario y algunos aumentos en gastos para fines partidistas. No pudieron llegar a un acuerdo para sacar la iniciativa de la comisión por mucho tiempo. En el primer intento (21 de diciembre de 1999), un dictamen fue rechazado en el pleno por un margen de 245 a 248 (el PRI y el PT votaron en contra). Un voto particular del PRI fue considerado después de que el dictamen de la comisión fue derrotado: primero hubo un empate de 246-246, y después a una derrota de 247-248. En ambos casos, la mayoría de los diputados del PT votaron en contra, pero esta ocasión contra el PRI.

Los partidos decidieron más tarde dictaminar la iniciativa y apoyarla en lo general el 28 de diciembre de 1999. La votación en lo general fue de 465 a 8 con 10 abstenciones. Las reglas habían sido suspendidas para que se pudieran considerar votos particulares sin tener que rechazar el dictamen. Esto condujo a votaciones muy cerradas como ya se describió en el párrafo anterior. Si el PT hubiera abandonado a la coalición de oposición en cualquiera de esas votaciones, entonces el presupuesto acordado por consenso por todos los grupos parlamentarios hubiera sido mutilado y no habría habido ninguna salida para el PAN y el PRD.

1.3 Se reduce la similitud de votación.

La similitud de votación combina otras dos medidas en un solo dato: coaliciones entre partidos y disciplina dentro de los grupos parlamentarios. Si las coaliciones se dividen, la similitud de votación entre esos dos partidos disminuye. Si los dos partidos permanecen en la coalición, pero uno de los partidos tiene menor cohesión, entonces también se reducirá la similitud de votación.

La Tabla 1 demuestra que el PRI y el PAN generalmente votan juntos para iniciativas en lo general, con un índice de IVL[3] de más de 87 por ciento. El PRD comparte con los otros dos partidos un índice de IVL[3] de casi 20 puntos abajo en lo general, lo que indica que algunas veces, pero no con frecuencia, el PRD vota contra un dictamen en lo general, o que un número de diputados perredistas votan en contra del dictamen. Sin embargo, hay diferencias considerables cuando revisamos las 79 votaciones en lo particular sobre los mismos dictámenes. La medición para la similitud de votación entre el PRI y el PAN disminuye de 87 por ciento a 69 por ciento.

Tabla 1
Promedio de Similitud de Votación
Cámara de Diputados
LVII Legislatura (1998-2000)
(en porcentajes, 19 votaciones en lo general, 79 en lo particular, 13 reformas)

Partido	Votaciones en lo general		Votaciones en lo particular		Votaciones en lo Particular y Reformas	
	Media	D.E.	Media	D.E.	Media	D.E.
PAN-PRD	69.7	38.9	34.2	40.3	38.5	41.7
PRI-PAN	87.4	26.5	69.2	41.0	67.1	42.1
PRI-PRD	67.9	40.9	15.6	29.6	17.7	32.1

Nota: D.E. es la desviación estándar.

En otras palabras, el PAN algunas veces votó en contra en lo particular o varios diputados panistas votaron en contra. La medición de IVL[3] entre el PAN y el PRD se disminuye a la mitad, de aproximadamente 70 por ciento a 34 por ciento, pero la disminución más dramática está entre el PRI y el PRD que cae de 68 por ciento a aproximadamente 16 por ciento. De manera clara, el PRD se separa de la coalición ganadora cuando vota en lo particular; sin embargo, hay evidencia de que el PRD también recorta votos del PAN, porque el índice del PAN-PRD no cae tan drásticamente como el del PRI-PRD.

En la Tabla 2 encontramos que la similitud de votación entre los partidos disminuye casi siempre. Por ejemplo, en 64 de 79 votaciones, la similitud de votación en lo particular entre el PRI y el PRD disminuye comparado con el mismo dictamen en lo general. Sólo aumentó en cuatro ocasiones. Encontramos más evidencia de que el PRD y el PAN cooperaron algunas veces en lo particular, porque en 21 votaciones de 79, la similitud de votación entre los dos partidos de oposición (de aquel entonces) aumentó. Si consideramos las votaciones en lo particular y

las reformas, hubieron 29 de 92 votaciones en donde los dos partidos votaron de manera más similar a las votaciones en lo general.

Tabla 2
Cambios en la Similitud de Votación
Cámara de Diputados
LVII Legislatura (1998-2000)
(en porcentajes, 19 votaciones en lo general, 79 en lo particular, 13 reformas)

	Votaciones en lo particular				Votaciones en lo particular y Reformas			
Partidos	Reducción	Sin Cambio	Aumento	Total	Reducción	Sin Cambio	Aumento	Total
PRI-PAN	77.2	8.9	13.9	100	73.9	9.8	16.3	100
PRI-PRD	81.0	13.9	5.1	100	76.1	14.1	9.8	100
PAN-PRD	63.3	10.1	26.6	100	58.7	9.8	31.5	100

1.4 La cohesión disminuye para el PAN, pero aumenta para el PRD

La cohesión en los grupos parlamentarios cambia en formas muy diferentes para los tres partidos. La cohesión para los tres partidos fue muy alta durante la LVII Legislatura. En 120 iniciativas públicas, la cohesión promedio (medida por I^3, descrito arriba) del PRI fue de 99.5 por ciento [19]. El PAN tuvo niveles de cohesión de 93.2 por ciento, y los diputados perredistas votaron juntos en un promedio de 92.1 por ciento. La cohesión promedio para las 19 iniciativas que tuvieron votaciones en lo particular o reformas se incluye en la Tabla 3.

[19] Todos los datos son de Weldon, 2000, que incluyen solamente las votaciones hasta octubre de 1999. La cohesión para toda la legislatura, compilada por Weldon, pero aún no publicada, aumentó para el PRI y ubicarlo en aproximadamente 99.6 por ciento, y estuvo alrededor de 93 por ciento para los otros dos partidos.

Tabla 3
Cohesión Promedio de Partidos
Cámara de Diputados
LVII Legislatura (1998-2000)
(en porcentajes, 19 votaciones en lo general, 79 en lo particular, 13 reformas)

Partido	Votaciones en lo general		Votaciones en lo particular		Votes en lo particular y reformas	
	Media	D.E.	Media	D.E.	Media	D.E.
PAN	95.3	6.7	93.7	11.3	93.6	11.3
PRD	93.8	6.8	92.5	12.8	93.0	12.4
PRI	99.9	0.3	99.9	0.3	99.8	1.1
Todos	96.3	6.1	95.3	10.4	95.4	10.2

La cohesión interna para cada uno de los partidos aumenta en estas iniciativas importantes, con el PRI en 99.9 por ciento. También encontramos que la cohesión promedio para el PAN y el PRD disminuyó un punto o dos en la votación en lo particular o en reformas.

Tabla 4
Cambios en la Cohesión de Partidos
Cámara de Diputados
LVII Legislatura (1998-2000)
(en porcentajes, 19 votaciones en lo general, 79 en lo particular, 13 reformas)

Partido	Votaciones en lo particular				Votaciones en lo particular y reformas			
	Disminución	Sin Cambio	Aumento	Total	Disminución	Sin Cambio	Aumento	Total
PRI	19.0	72.2	8.9	100	17.4	75.0	7.6	100
PAN	58.2	11.4	30.4	100	54.3	12.0	33.7	100
PRD	25.3	12.7	62.0	100	23.9	14.1	62.0	100

La Tabla 4 presenta los cambios en cohesión para cada partido en cada votación en lo particular comparado con la votación en la misma iniciativa en lo general. Aquí notamos diferencias importantes para los tres grupos parlamentarios. La cohesión del PRI permaneció igual (generalmente en 100 por ciento) en 57 de las 79 votaciones en lo particular, y aumentó en otras 7 votaciones.

La cohesión del PRD aumentó en 49 ocasiones de las 79 votaciones en lo particular. Probablemente, esto se debe a que este partido aprovecha las votaciones en lo particular para tomar posiciones ideológicas.

Para el PRD, las votaciones en lo general son diferentes porque dividen al grupo parlamentario de alguna forma, pero el partido puede reunirse y votar para establecer el programa del partido en votaciones en lo particular, las cuales casi nunca prosperan.

En 46 de las 79 votaciones en lo particular (58 por ciento de las veces), la cohesión del PAN disminuyó, indicando que los diputados panistas frecuentemente se separaron de su grupo parlamentario para apoyar al PRD (generalmente en un intento por suprimir un artículo) o al PRI (para mantener un artículo).

El PAN pudo mantener la disciplina en las votaciones en lo general, pero su cohesión se vio desafiada más frecuentemente en las votaciones artículo por artículo.

En México, la cohesión es más fuerte para partidos en el gobierno. En la LVIII Legislatura, la cohesión ha aumentado de 93 por ciento a 98 por ciento aproximadamente para el PAN y ha disminuido de 99 a 95 por ciento aproximadamente para el PRI.

Así, es más probable que la cohesión permanecerá igual o aumentará en las votaciones en lo particular para los diputados panistas en la legislatura actual. Es más probable que los diputados priístas sufran divisiones en lo particular en la LVIII Legislatura, ya que algunos querrán seguir la posición del PRD para suprimir artículos. Mientras, es probable que otros permanezcan con las iniciativas como fueron aprobadas en lo general. El patrón de cohesión para el PRD no debe cambiar mucho.

Conclusión

Este trabajo demuestra que los efectos pronosticados de votaciones en lo particular realmente ocurren. Los márgenes de votación estaban más cerrados. Las grandes coaliciones que existían en las comisiones y en votaciones en lo general se rompieron después y se redujo la similitud de votación en lo particular. Una votación caótica como ésta tenía diferentes efectos para los partidos, aumentando la disciplina para el PRD y disminuyéndola para el PAN.

Sin embargo, hubo poca evidencia de que los dictámenes se deshicieron, aunque la coalición que los apoyó empezó a fracturarse en lo particular. En raras ocasiones se suprimieron artículos en lo particular, y las reformas controvertidas generalmente no se incorporaron después de la votación en lo general. El modelo pronostica más caos en las políticas públicas del que realmente ocurre. ¿Qué explica la relativa estabilidad observada?

Hay varias explicaciones posibles. Primero, la diputación del PRI en la LVII era tan grande, muy cerca de una mayoría (aproximadamente 48 por ciento de la Cámara), que era capaz de bloquear muchos de los cambios importantes. La mayoría de las votaciones en lo particular eran generadas por uno de los partidos de oposición, y el PRI, con su muy alta disciplina, protegía los dictámenes de alguna posible mutilación.

En la LVIII Legislatura, el PRI y el PAN tienen cada uno aproximadamente 40 por ciento de las curules; se trata de grupos parlamentarios grandes, pero no con los votos suficientes para defender un dictamen de modificaciones en lo particular. *Ceteris paribus*, podemos esperar mayor caos en las políticas públicas de la LVIII Legislatura en comparación con la LVII [20].

Una segunda explicación de por qué hubo pocas situaciones de caos, tiene que ver con las expectativas racionales de los partidos en el Congreso. Si los partidos saben que un dictamen puede ser mutilado en lo particular, les conviene protegerlo desde el principio. Es curioso

[20] Desafortunadamente, la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura no ha puesto a disposición todas las votaciones en lo particular, así que no podemos medir los efectos de la estructura de votación. Esto también es desafortunado porque la votación en lo particular generalmente es la forma más expresiva de votación para los partidos, que generalmente votan casi unánimemente en la mayoría de otras votaciones nominales. Es una de las pocas oportunidades para que un partido demuestre permanentemente su postura en una iniciativa.

cuántas iniciativas se dictaminan con el apoyo de todos los grupos parlamentarios en la comisión, o cuántos dictámenes son aprobados en lo general por unanimidad en el pleno. Tal vez la creación de una gran coalición al principio del proceso legislativo disminuye los incentivos para dejar la coalición después, y protege al dictamen de presiones caóticas al final del proceso. Todos los partidos trabajan para apoyar la legislación en las comisiones, agregando sus propios asuntos a través de un intercambio mutuo universal; después se defienden juntos. Si un partido se retracta de apoyar el dictamen (excepto para tomar una posición durante la votación en lo particular a sabiendas de que no afectaría realmente la iniciativa), los demás partidos lo castigarán retirando los asuntos que ese partido propuso en la legislación.

Por lo tanto, la votación en lo particular puede proporcionar una explicación inesperada de por qué observamos universalismo y unanimidad en el resto del proceso legislativo en México.

Bibliografía

Baron, David P., y John A. Ferejohn. 1989. "Bargaining in Legislatures." *American Political Science Review* 83(4):1181-1206.

Black, Duncan. 1958. *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.

Campbell, Andrea C., Gary W. Cox, y Mathew D. McCubbins. 2000. «Agenda Power in the U.S. Senate, 1877 to 1999.» Manuscrito. University of California, San Diego, La Jolla, Calif.,

Cox, Gary W., y Mathew D. McCubbins. 1999. «Agenda Power in the U.S. House of Representatives, 1877 to 1986.» Stanford University Presentado en la Conferencia sobre la Historia del Congreso, Stanford, California,

Epstein, Leon D. 1967. *Political Parties in Western Democracies*. New York: Praeger.

Heller, William B. 2001. "Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments." *American Journal of Political Science*. 45:780-798.

Humes, Brian D. 1993. "Majority Rule Outcomes and the Choice of Germaneness Rules." *Public Choice* 75:301-316.

Loosemore, John, y Víctor J. Hanby. 1971. "The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems." *British Journal of Political Science* 1:467-477.

McKelvey, Richard D. 1976. "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control." *Journal of Economic Theory* 12:472-482.

Oleszek, Walter J. 1996. *Congressional Procedures and the Policy Process*. 4th ed. Washington, DC: CQ Press.

Plott, Charles. 1967. "A Notion of Equilibrium and Its Possibility under Majority Rule." *American Economic Review* 57:787-806.
Rasch, Bjørn Eric. 2000. "Parliamentary Floor Voting Procedures and Agenda Setting in Europe." *Legislative Studies Quarterly* 25:3-23.

Raunio, Tapio. 1999. «The Challenge of Diversity: Party Cohesion in the European Parliament.» En *Party Discipline and Parliamentary Government*, ed. Shaun Bowler, David M. Farrell, y Richard S. Katz. Columbus, Ohio: Ohio State University Press.

Rice, Stewart A. 1928. *Quantitative Methods in Politics*. New York: Alfred A. Knopf.

Riker, William H. 1980. "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions." *American Political Science Review* 74(2):432-446.

Shepsle, Kenneth A. 1972. "The Strategy of Ambiguity: Uncertainty and Electoral Competition." *American Political Science Review* 66(2):555-568.

Shepsle, Kenneth A. 1987. «Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models.» En *Congress: Structure and Policy*, ed. Mathew D. McCubbins and Terry Sullivan. Cambridge y New York: Cambridge University Press.

Weldon, Jeffrey A. 2000. «Voting in Mexico's Chamber of Deputies, 1998-1999.» Presentado en el XXII Congreso Internacional de Latin American Studies Association, Miami, Florida, Marzo 16-18.

Weldon, Jeffrey A. 2002. «The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico.» En *Legislative Politics in Latin America*, ed. Scott Morgenstern y Benito Nacif. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 377-410.

Carreras Legislativas en el Senado de la República: 1994-2006 *

(El Caso del Partido Acción Nacional)

Víctor Alarcón Olguín **
Claudia Jiménez González ***

I. Premisa Introductoria

Con este documento, se trata de presentar una primera aproximación que valore la conveniencia de introducir la reelección consecutiva para los legisladores mexicanos, en tanto mecanismo propicio para consolidar y promover un mejor trabajo dentro de las labores legislativas. Desde luego, el tema de la reelección en tanto medio para garantizar una representación y eficacia decisorias de largo plazo en México, enfrenta ahora un escenario totalmente modificado a partir de la evolución reciente del sistema político, dada la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo, así como la ausencia de mayorías absolutas y calificadas dentro de ambas cámaras del Congreso mexicano.

Dicha situación acentúa el resultado de las reformas planteadas a nuestro propio sistema institucional, mismo que asumió la idea de una "cohabitación" necesaria entre al menos dos fuerzas políticas para lograr la realización de acuerdos sustantivos en materia constitucional, además de que pudiera darse una gobernabilidad y acuerdos entre segmentos significativos de las élites políticas en el proceso de una eventual transmisión del mando administrativo, como en efecto sucedió a partir de las elecciones de 2000.

---

* Este trabajo presenta una versión más amplia del material discutido en el coloquio "El Congreso Mexicano después de la Alternancia", patrocinado por la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, el IILSEN, el CIDE, la UAM-I y la FCPyS de la UNAM, el 3 de octubre de 2001. Agradezco el apoyo de Claudia Jiménez en el procesamiento de la información que sirve de base al documento.

** Politólogo. Profesor-Investigador Titular del Departamento de Sociología, Área de Procesos Políticos, UAM-Iztapalapa- México. E-mail: alar@xanum.uam.mx

*** Licenciada en Ciencia Política. Actualmente cursa la maestría en Relaciones Internacionales en la FCPyS de la UNAM.

Con esta singularidad en mente, se ha diluido el motor central de control parlamentario externo que estaba afianzado a favor del viejo régimen presidencial mexicano mediante la limitación constitucional consignada en el artículo 59, relativo a no permitir la reelección inmediata de los legisladores. La permanencia desde 1933 de la no reelección consecutiva para los legisladores federales, que llegó incluso al extremo de impedir entre 1977 (Art.16 de la LFOPPE) y 1987 (Art. 9 del COFIPE, que fuera derogado) la elegibilidad inmediata de legisladores locales y presidentes municipales para ser candidatos a diputaciones federales, cabe ubicarla como la necesidad post-revolucionaria de someter a legislaturas anárquicas y presas de un faccionalismo que impedían la presencia de auténticos partidos políticos[1]. Hoy tenemos el reto contrario, en tanto que para los partidos políticos puedan crecer y desarrollarse, resulta por ello justo modificar y romper dichas ataduras para que dichos institutos políticos puedan volver a vincularse con sus objetivos de representación social.

De esta manera, el nuevo cuadro político obliga a revalorar si el esquema que largamente funcionó para definir la disciplina del PRI como correa de legitimación para los actos del Ejecutivo pueda ahora responder a las condiciones de un entorno partidario y sistémico que exige mayor movilidad para la conformación de alianzas y consolidación de los intereses políticos, como los que ahora se manifiestan con un sistema tripartidario y en donde el partido que está asociado con el titular del Ejecutivo es minoría y tampoco puede formar esquemas de coalición parlamentaria o de gabinete, en tanto medios que permitan definir consensos. En este caso, el Partido Acción Nacional heredó un modelo de relaciones Ejecutivo-Legislativo poco atractivo.

Uno de los alegatos frecuentes en contra de la reelección se relaciona con la llamada "patrimonialización" de los espacios y la potencial inamovilidad que ello traería para la propia dinámica interna de los partidos políticos[2]. Sin embargo, en la práctica y a partir de la evidencia empírica que ha sido presentada por investigadores como Rogelio Hernández, quienes han examinado el desempeño de los legisladores

---

[1] Vid. sobre este asunto, el polémico artículo de Citlallin Batilde de Dios Calles: "¡Sufragio Efectivo! ¿No Reelección?", en *Democracia y Representación en el Umbral del S.XXI. (Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, v.1)*. México. Coed. IIJ-UNAM y otras instituciones. 1999, pp.149-171.

[2] Por ejemplo, cfr. Jorge Carpizo: "México: ¿Sistema Presidencial o Parlamentario?", en *Diálogo y Debate*. México. CERE, Año 2, n.9-10, jul-sept. 1999, pp.7-47.

posrevolucionarios antes de 1933 nos indican que no tuvieron un gran potencial para reelegirse[3].

Con la puesta en marcha de la reelección no consecutiva, es claro que dichas tasas se reducen a números más ínfimos, aunque se pueden encontrar dinámicas, como bien las documentan investigadores como Miguel Carbonell o Benito Nacif, que permiten ubicar el movimiento de legisladores de una cámara federal a otra, pero que dicho proceso no permite asumir la idea de proponer la existencia de élites parlamentarias profesionales y más bien obligan a señalar que la sobrevivencia de ciertos legisladores se debe básicamente a la necesidad de posicionar y equilibrar a los diversos grupos de poder, más que a la intención de desarrollar la existencia de representantes que respondieran a un adecuado desempeño de las cámaras legislativas[4].

En ese sentido, no es posible hablar de que el sistema de reelección parlamentaria sea eficaz en sí mismo, si no se cambian los elementos configurativos que lo hacen funcionar como dependiente del Poder Ejecutivo y no a partir de la propia dinámica legislativa. Pero ahora resulta más claro que este diseño genera una mayor falta de incentivos para las condiciones en que funcionan el sistema de partidos y en particular las oposiciones, dado que a pesar de haberse operado cambios sustanciales en la Ley Orgánica y en el Reglamento Interior del Congreso de la Unión, tales cambios no han impactado favorablemente en alentar la presencia de grupos legislativos cuya productividad no sea efecto de necesidades forzosas, sino de mecanismos donde la formación de acuerdos debería obligar a generar otras dinámicas de interacción que abran paso a procesos de mayor aliento y con mayor coordinación con los otros poderes de la Unión.

En lo que se mostrará a continuación, se puede indicar que tal situación es lo que ha tenido que enfrentar el PAN dentro del Senado de la República en su paso de partido opositor a partido de gobierno, en

---

[3] Rogelio Hernández Rodríguez: "La Participación de los Diputados en una Época de Reelección", en Francisco Gil Villegas M. y Rogelio Hernández Rodríguez (comps.): *Los Legisladores ante las Reformas Políticas de México.* México. Coed. El Colegio de México-Cámara de Diputados, 2001, pp. 55-82.

[4] Ver Miguel Carbonell: "Hacia un Congreso Profesional: La No Reelección Legislativa en México", en Germán Pérez Fernández del Castillo y Antonia Martínez (comps.): *La Cámara de Diputados en México*. Coed. FLACSO-Cámara de Diputados y M.A. Porrúa. 2000, pp.105-117. Además cfr. Benito Nacif: "La Rotación de Cargos Legislativos y la Evolución del Sistema de Partidos en México", en *Política y Gobierno.* México. CIDE, v. IV, n.1, 1997, pp.115-145.

tanto que estimulado con el incentivo del triunfo, se ve obligado a enfrentar el problema de la permanencia de sus mejores militantes haciéndolos pasar de una cámara a otra, empujado por las limitaciones legales que se tienen en materia de reelección, y con la necesidad de reproducir con exactitud el modelo de interacción operativa del legislador frente al Ejecutivo y a la dirigencia del partido, pero esta vez con todas sus desventajas y casi sin ningún beneficio, dado que ni sostiene la mayoría, ni su relación con el presidente de la República es óptima por el momento.

Desde su fundación en 1939, el Partido Acción Nacional se caracterizó por concentrar su proyecto político en avanzar en la formación democrática del ciudadano a través de conquistar posiciones parlamentarias. Se ubicó con claridad como un partido testimonial y no competitivo frente a un régimen que daba pocas oportunidades. Virtualmente no se puede hablar del tema de reelección parlamentaria en dichos años, debido a que los triunfos registrados por Acción Nacional y otras fuerzas opositoras en diputaciones por el principio de mayoría fueron precarias, y obviamente nulas para el caso de los escaños de la Cámara Alta.

El PAN sólo llegaría a ella hasta el año de 1991 en Baja California, con la participación de Héctor Terán Terán en la LVI Legislatura, para luego pasar a 24 en 1994, 33 en 1997 (aunque quedarían en 31, por las muertes de los senadores titular y suplente de Quintana Roo y la salida del PAN del senador de Baja California Sur en 1999), para tener 46 legisladores en la actualidad. Como producto de las Legislaturas LVI, LVII, LVIII, vemos ahora la configuración de un grupo parlamentario más amplio y que podría tener mayores oportunidades de permanencia si se adoptaran las reformas específicas en materia de reelección inmediata.

A pesar del tiempo tan limitado de la presencia panista en el Senado de la República, se puede dar una primera lectura de la potencial continuidad que podrían tener los legisladores panistas en un contexto de reelección consecutiva, justo a partir de las bases de datos que se han podido reconstruir por diversas vías, cuestión nada sorprendente si se toma en consideración que el estudio del poder legislativo en México era una materia secundaria y lateral dentro del entendimiento del sistema político mexicano, así como en la medida que la composición y peso político de los grupos parlamentarios apenas han tenido un vuelco de

importancia a partir de los resultados de 1997 y de los efectos mecánicos que fueron producidos por las reformas político-electorales experimentadas a lo largo de la transición mexicana.

Cabe indicar que las bases de datos sobre los Congresos mexicanos con las que se cuentan a la fecha son dispersas y muy imprecisas en las variables a considerar, salvo justamente las que han sido generadas en los grupos parlamentarios senatoriales del PAN y los diccionarios biográficos elaborados por el Instituto de Estudios para la Transición Democrática para la LVII legislatura y por el equipo de Jorge Alcocer para la LVIII legislatura, fuentes con las que se complementa este escrito [5].

Dado que no hay trabajo de campo profundo que pudiera hablarnos con más detalle de los orígenes familiares, educativos, sociales y políticos de los legisladores mexicanos (por ejemplo, ubicar las organizaciones, facciones o intereses que representan), los datos que aquí se aportan sólo pretenden abrir pauta para que los estudiosos del campo puedan generar esfuerzos similares en el estudio de los perfiles parlamentarios de los partidos representados en el Congreso mexicano, especialmente el PRI y el PRD, en donde la literatura especializada ha producido trabajos centrales como los de Peter H.. Smith, Roderic Ai Camp, John D Nagle o Francisco Suárez Farias, mismos que nos han iluminado en el entendimiento de los procesos de nominación de las candidaturas y de cómo surge la composición de los grupos parlamentarios en términos de responder a las camarillas de poder dentro de los partidos y la burocracia [6].

Sin embargo, es tiempo de revisar las condiciones del desempeño y evolución posterior de estos mismos parlamentarios, a efecto de responder a varias preguntas de investigación: ¿cómo son las élites parlamentarias en la actualidad?, ¿qué valores sostienen?, ¿se mejora o no en su reclutamiento y formación?, ¿qué tipo de actuación poseen?, o ¿cuáles son las posibilidades individuales de prosperar y mantenerse

[5] Instituto de Estudios para la Transición Democrática: *Quién es Quién en el Congreso. LVII Legislatura, 1997-2000*. México. 1999. 526 pp. Jorge Alcocer (coord..): *Directorio del Congreso Mexicano. LVIII Legislatura. 2000-2003*. México. Coed. Nuevo Horizonte/Congreso de la Unión. 2001. 663 pp. También puede revisarse la página web del grupo parlamentario del PAN en el Senado de la República: *www.pansenado.gob.mx*

[6] Ver Peter H. Smith: *Los Laberintos del Poder. Reclutamiento de las Elites Políticas en México, 1900-1971*. México. El Colegio de México. 1982. Roderic A. Camp: *Los Líderes Políticos en México. Su Educación y Reclutamiento*. México. FCE: 1983. John D. Nagle: *Sistema y Sucesión. Las Bases Sociales del Reclutamiento de la Elite Política en EUA, URSS, Alemania y México*. México. Premia Editora. 1988. O Francisco Suárez Farías: *Elite, Tecnocracia y Movilidad Política en México*. México. UAM-Xochimilco. 1991.

dentro del juego político con las actuales reglas o cómo podría darse su evolución en un contexto de reelección consecutiva?

II. La Evidencia. ¿Qué revela?

Para efectos de esta presentación, se definen dos grupos generacionales básicos: el que formó a las LVI-LVII legislaturas y el actual de la LVIII. Esto por una razón simple: las dos primeras legislaturas son tratadas así por los propios panistas, en tanto coexistieron como parte del último arreglo transitorio de regresar al Senado a una renovación total cada seis años y no en mitades cada tres años, tal y como se había decidido por las reformas generadas durante el sexenio de Miguel de la Madrid y vigentes durante los periodos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, en cuyo mandato se procedió hacer retornar al Senado a su renovación íntegra cada seis años a partir de los comicios del año 2000.

Las variables que se exploraron en ambas muestras fueron:

a) edad, a efecto de identificar su composición generacional;

b) su ingreso de militancia activa al PAN, con el propósito de ubicar qué tan noveles son los integrantes y si la definición de grupos tradicionales o neopanistas podría arrojar algún indicador inicial –mas no suficiente por sí mismo- acerca de la predominancia o no de alguna tendencia dentro del grupo parlamentario;

c) su profesión, género y nivel de estudios, a efecto de ubicar el origen social y las redes potenciales de vinculación y reclutamiento hechas por el partido político;

d) explorar su trayectoria interna como militante, definiendo si habían o no desempeñado puestos dirigentes dentro de la estructura partidaria, a efecto de definir una posible ruta de prerrequisitos y méritos que refuercen a los e) antecedentes legislativos previos a su llegada al Senado, con la idea de ubicar si tenían o no puestos electivos ganadores en el periodo anterior, que los hubieran hecho pasar de una cámara local o federal al nivel senatorial.

A medida de que se encuentra evidencia en este sentido, se puede decir que los criterios de selección partidaria se orientan más a consolidar la presencia de candidatos ganadores con capacidades de autonomía frente al propio partido, y en consecuencia, podrían ser capaces de sobrevivir dentro de un

esquema de reelección continua. Pasemos a revisar entonces estas variables y comparemos sus resultados.

2.1 Edad

El criterio de las muestras parte de la siguiente premisa: en México, la Constitución nos indica que se debe contar con un mínimo de 30 años para estar en condiciones de elegibilidad. De esta manera, se realizaron cortes generacionales que toman como mínimo este parámetro de edad al momento de ser electos. Para la LVI-LVII legislaturas, es decir, los senadores que entraron en 1994 y 1997, se toma como punto de partida el año de 1964 (por cierto, el año en que se había intentado aprobar una reforma que favoreciera la reelección continua de diputados que justamente fuera bloqueada en la Cámara Alta) y de ahí lanzar la conformación de bloques en grupos de 15 años. Para el caso de la LVIII legislatura, cuyos miembros entraron en el año 2000, el corte de edad parte de aquellos nacidos en 1970.

De esta manera, y siguiendo un criterio de agrupar cohortes en bloques de 15 años, obtuvimos un tratamiento homogéneo de tres cohortes generacionales.

Generaciones	LVI-LVII Legislaturas	LVIII Legislatura
Nacidos entre 1964-1955	3	16
Nacidos entre 1954-1943	14	24
Nacidos antes de 1942	14	6

Fuente: Elaboración propia.

Lo que se podría decir en primera instancia es que se observó un relevo generacional importante dentro del grupo senatorial panista, cuestión observada con el proceso de incorporación de legisladores más jóvenes. Sin embargo, cabría indicar que para comenzar a trazar cierta idea si hay correspondencia entre edad y pertenencia a un grupo político habría que proponer la lectura del ingreso al partido político.

2.2 Militancia partidista

En este caso, el parámetro seleccionado es simple en función de considerar tres bloques definidos por decenios de militancia, que pueden estar ubicados en a) militantes que entraron al partido antes de 1969, lo que todavía los coloca en relación con los grupos fundadores del PAN; b) los que entraron entre 1970 y 1979, que nos habla de los individuos que se formaron y afrontaron la crisis interna del partido en dicha década.

Y de manera reciente, los que entraron de 1980 en adelante, que les toca vivir el proceso de transformación y crecimiento electoral del PAN. En este caso, se hace una subdivisión entre aquellos que entran con posterioridad a 1990, elemento que se hace necesario agregar para el caso de la LVIII legislatura. Esto nos abre la pauta para identificar a aquellos integrantes que llegan ya como producto de una etapa de claros incentivos de triunfos y acceso al poder.

Año de Ingreso al PAN	LVI-LVII Legislaturas	LVIII Legislatura
Entre 1991 al presente	0	16
Entre 1980 a 1990	10	19
Entre 1970-1979	9	4
Antes de 1969	12	4
Sin datos	0	3 *

Fuente: Elaboración propia. ** Nota: 3 senadores no aportaron datos sobre su fecha de ingreso al PAN*

De nueva cuenta, resulta interesante captar el movimiento generacional fuertemente dado a favor de los grupos que entraron después de las dos competencias presidenciales de 1988 y 1994, en donde se encuentra ya el núcleo duro de la conformación de los grupos parlamentarios. La muestra también indicó que, salvo uno o dos casos en cada generación, todos los integrantes de los grupos parlamentarios cubrieron algún cargo partidario en los niveles local o federal, sea como presidente de Comité Directivo Estatal o Municipal, como consejero estatal o nacional o como integrante del Comité Ejecutivo Nacional, lo cual habla de que el arribo de militantes sin méritos internos a las candidaturas del PAN no es factible de ser afirmado.

2.3 Perfil profesional

¿Qué perfil profesional tienen los panistas que ingresan al Senado? ¿Son auténticamente expresión de las clases medias acomodadas? Una primera lectura de las muestras generacionales nos indican un perfil que responde a varias interrogantes, como puede derivarse del siguiente cuadro.

Profesión	LAE/ CP	Abogado	Ingenierías	Economía	Médico	C Soc. Humanidades	No estudios o s/d
LVI-LVII Legislatura	8	8	8	0	0	2	5
LVIII Legislatura	10	9	14	2	3	5	3

Fuente: Elaboración propia.

La muestra nos coloca en un proceso de alta especialización y diversidad de los orígenes profesionales de los panistas, pero también nos dice cómo se ha relegado la imagen tradicional que nos indicaba que los panistas salían preferentemente del terreno jurídico, para ahora desplazarse al espacio gerencial y organizativo, propio de los ámbitos empresariales. Cabe señalar que la LVIII legislatura panista cuenta con un alto nivel de integrantes que señalan tener posgrado o cursos de especialización.

2.4 Género

La comparación de las bancadas panistas nos muestra que la participación femenina sigue siendo un factor de rezago, que no ha sido tan debidamente atendido en los equilibrios internos de igualdad de oportunidades, como sí lo ha sido la apertura generacional dentro del mismo, como ya se ha mostrado en la estadística previa relativa a los grupos de edad. En la LVI-LVII legislaturas se tiene apenas una participación de tres senadoras frente a seis que se observa en la LVIII legislatura. Sin embargo, el indicador no denota una mejoría sustancial en términos porcentuales, debido al incremento del tamaño de las bancadas, ya que su paso representa apenas moverse de 9.67 % a un 13 %.

2.5 Trayectoria parlamentaria y patrones de reelección

En el contexto de la discusión acerca de las pautas en las cuales podemos aspirar a tener legisladores más representativos y profesionales, mismo que debe compararse con las otras fracciones parlamentarias, el análisis que aquí se desarrolla pretende cubrir un aspecto central en cuanto a definir si los legisladores panistas son proclives a tener patrones de movilidad y continuidad legislativa. Para ello se toman dos aspectos centrales. En primer término, averiguar si dichos legisladores tuvieron como antecedente inmediato haber pasado por la Cámara de Diputados en la legislatura anterior y cuántas veces han sido legisladores.

a) LVI-LVII Legislaturas.

Origen previo al período en que fueron electos

De la Cámara de Diputados Federal:	12
Sin experiencia alguna como legislador:	12
Legislador Local:	7

Número de veces previa como legislador federal

Ninguna:	12
1 vez:	14
2 veces:	2
3 veces:	3

Fuente: Elaboración propia

Cabría indicar que dicha generación se vio fuertemente afectada en su desarrollo posterior, dado que en su experiencia subsecuente como legislador federal, sólo se pudo ubicar que tres integrantes pasaron de nuevo a la Cámara Baja (Emilio Goicochea, Ricardo García Cervantes y María Elena Álvarez). Y nada distinto se podría decir en términos de que hubieran sido asimilados en posiciones de nivel dentro del gabinete federal, en donde sólo se podrían identificar tres casos: Juan de Dios Castro (Asesor Jurídico de la Presidencia); Luis H. Álvarez (Comisionado para la Paz en Chiapas) y Rodolfo Elizondo (Coordinador de Comunicación Social de la Presidencia de la República).

Aquí podría mostrarse, sin lugar a dudas, que el principio no reeleccionista afectó de manera central el haber podido retener a una clase política parlamentaria en mejores condiciones. Ahora pasaremos a comparar dicho grupo con la actual conformación senatorial panista.

b) LVIII Legislatura.

Origen previo al período en que fueron electos

De la Cámara de Diputados Federal:	15
Diputado Local:	8
Sin experiencia alguna como legislador:	14
Presidente Municipal:	3

Número de veces previa como legislador federal

Ninguna:	14
1 vez:	9
2 veces:	6
3 veces:	0

Fuente: Elaboración propia

Los cambios a resaltar son los siguientes. Si bien tenemos una baja en la experiencia legislativa previa, es significativo cómo se incorporaron otras fuentes de reclutamiento de triunfadores en elecciones directas. Esto es, los panistas comienzan a ganar elecciones y no sólo llegan al Senado mediante el beneficio de la vía proporcional; también encontramos que ambas generaciones posee integrantes que llegaron de manera directa de experiencias como legisladores locales, presidentes municipales y funcionarios, lo cual nos empieza a decir cómo se empieza a visualizar las fuentes de equilibrios regionales internos dentro del PAN, para así seleccionar a sus candidatos. Sin embargo, cabe sugerir, con los datos obtenidos, que para la LVIII legislatura se puede ubicar una línea de permanencia que permitiría a estos tribunos ser beneficiarios directos de una reforma tendiente a la continuidad de éstos.

III. Conclusión Provisional

La necesidad de explorar el tema de la reelección de legisladores y el potencial impacto positivo que se podría tener en el contexto de ofrecer una mejor representación y desempeño parlamentarios, obliga a considerar aspectos centrales como:

a) número de periodos consecutivos permisibles;

b) la reducción o no del periodo legislativo (bajar a 4 años el periodo senatorial y presidencial, así como extender el periodo de diputados y presidentes municipales a 4 años, tal y como lo ha venido proponiendo Diego Valadés [7], para así garantizar la congruencia de tener reelección consecutiva pero sin periodos extremadamente prolongados);

c) separar o mantener homogéneos los casos de reelección para los principios de mayoría, primera minoría y representación proporcional, como ocurre con el Senado; y de mayoría y representación proporcional en la Cámara de Diputados;

d) definir y fortalecer los esquemas de selección de los candidatos mediante reglamentaciones públicas, que permitan la democracia interna en los propios partidos políticos, especialmente en los esquemas de financiación de las campañas y posteriormente para tener reglas claras en la construcción de las redes de cabildeo y orientación de los votos por parte de los legisladores, que ciertamente es una de las objeciones fuertes que se le hace con regularidad al esquema de la reelección inmediata (aparte del relativo a la inmovilidad y cierre de oportunidades para los propios militantes políticos, como en ocasiones ha sido manifestado por autores como Jorge Carpizo).

El reto que nos abre el debate de revisar cómo compatibilizar la responsabilidad representativa de los legisladores con la sociedad y el desempeño profesional de una función pública como lo significa la elaboración legislativa, nos debe ubicar hacia una tendencia que rompa

[7] En esa dirección orientó su ponencia dentro del marco de los Foros para la Revisión Integral de la Constitución, organizados por el INEHRM y presentada en julio de 2001. Entre otros autores que han reflexionado acerca de las potenciales reformas al Poder Legislativo en materia de reelección pueden señalarse los trabajos de Ricardo Espinoza Toledo: "La Reelección Continua de Legisladores en México", en *Diálogo y Debate*. México. CERE. Año 3, n.14, oct-dic. 2000, pp.64-81. Juan Manuel Castellanos: "La Reelección Legislativa Inmediata", en *Diálogo y Debate*. México, CERE. Año 2, n. 9-10, jul-dic. 1999, pp. 189-208.

con buena parte de los prejuicios que hacían desconfiar de dicho poder, al imponerles cortapisas y límites. La experiencia de transformación generada por el cambio político de los años recientes nos obliga a considerar que hemos llegado al auténtico finiquito de una era, así como visualizar en toda su magnitud el nuevo papel del Congreso mexicano y de sus integrantes.

Las Elecciones del 2 de Julio de 2000 en México y la Actuación de los Partidos en la Cámara de Diputados.*

Yolanda Meyenberg Leycegui**

Las elecciones del 2 de julio del 2000 representaron un importante cambio en la configuración institucional del país, no sólo porque a la cabeza del poder Ejecutivo se colocó el candidato de un partido diferente al PRI, sino porque la distribución de los asientos en el poder Legislativo dejaba ver que se establecería una relación muy distinta a la que de manera habitual se daba entre el presidente y el Congreso.

Si bien la composición de la Cámara de Diputados no es un fiel reflejo de la correlación de fuerzas expresada durante la contienda electoral, existe una semejanza entre la pericia electoral de cada uno de los partidos que participaron en ella y su presencia en este órgano de representación. La LVIII Legislatura significa un contrapeso que se ha caracterizado por su pluralidad crítica; se puede hablar de un contrapeso al Ejecutivo que se deriva de la ausencia de una mayoría favorable que garantice el buen cauce de las iniciativas presidenciales y de la pluralidad crítica que se observa en su interior.

En este ensayo se analizarán las particularidades del sistema de partidos en México y se presentará un diagnóstico de los tres partidos con más capacidad de convocatoria; se hará un recuento de la trayectoria de los partidos en la Cámara de Diputados en las últimas tres legislaturas y se emprenderá una evaluación de la forma en que los partidos han planteado sus estrategias para el periodo legislativo 2000-2003.

---

* Trabajo presentado en la Mesa «El Poder Legislativo en México: Marco Institucional y Equilibrios de Gobierno» (DEM 22) XXIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, 6-8 de septiembre de 2001, Washington, D. C.

** Catedrática del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¿Un débil sistema de partidos o un sistema de partidos débiles?

En México, los partidos políticos de oposición se han distinguido por ser instituciones frágiles y por apoyar su poder de convocatoria en la personalidad carismática de algunos de sus líderes más que por el planteamiento de una propuesta programática sólida o de una visión de cambio que se distinguiera por su lucidez y su contundencia.

Esta característica se debe a que los espacios tradicionalmente dedicados a la actuación de los partidos y al despliegue de su visión sobre la política, como son las instituciones de representación, no contaron con el impacto político que les es asignado en toda democracia. Se debe, además, a que los partidos han antepuesto, durante todo el proceso de transición, los intereses internos de su organización a la tarea de consolidar la democracia en el país.

La oferta partidista en México ha sido muy poco consistente; desde 1976 y hasta la fecha 20 partidos han contendido en procesos de elección presidencial, siendo el PRI el único partido constante en las 5 elecciones, seguido por el PAN con presencia en 4 de ellas. En el cuadro 1 se muestra la distribución por partidos desde la L Legislatura, en la que se puso en marcha la reforma política de 1976.

CUADRO 1

LEGISLATURAS

PARTIDO POLÍTICO	L 1976-1979	LI 1979-1982	LII 1982-1985	LIII 1985-1988	LIV 1985-1988	LV 1988-1991	LVI 1991-1994	LVII 1994-1997	LVIII 1997-2000
PRI	195	296	300	289	260	320	299	236	207
PAN	20	42	50	41	100	89	119	121	212
PRD	-	-	-	-	-	41	65	126	50
PST	-	10	11	12	-	-	-	-	-
PPS	12	12	10	11	50	11	-	-	-
PARM	11	12	-	11	33	14	-	-	-
PCM	-	18	-	-	-	-	-	-	-
PFCRN	-	-	-	-	36	24	-	-	-
PDM	-	10	12	12	-	-	-	-	-
PSUM	-	-	17	12	-	-	-	-	-
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	6	16
PRT	-	-	-	6	-	-	-	-	-
PMT	-	-	-	6	-	-	-	-	-
PMS	-	-	-	-	20	-	-	-	-
PT	-	-	-	-	-	-	9	7	7
CDPPN	-	-	-	-	-	-	-	-	4
PSN	-	-	-	-	-	-	-	-	2
PAS	-	-	-	-	-	-	-	-	2
DIPUTADOS SIN PARTIDO	-	-	-	-	1	-	8	4	0
TOTAL DE DIPUTADOS	238	400	400	400	500	499	500	500	500

La generosa oferta de opciones no ha tenido, por tradición, una cálida acogida por parte del electorado, quien ha preferido posicionarse alrededor de los principales exponentes de la ubicación clásica en el espectro político: izquierda, derecha centro.

Por lo demás, pese a la fragmentación partidista observada en México en el transcurso de 25 años, el esquema del cambio político no fue semejante al de otros países que optaron por la vía de un amplio acuerdo entre partidos. Este acuerdo, que en efecto se estableció en el ámbito de la legislación electoral, no ha podido traducirse en arreglos que permitan fomentar conductas cooperativas en torno a líneas más amplias que apoyaran una transformación política real.

Bajo un panorama de fragilidad, de compromisos ambiguos e inestables, de escasa claridad sobre el rumbo del cambio, de desavenencia interna, los partidos han sido a la vez partícipes indispensables y entorpecedores inconscientes de la incursión del país en la democracia.

PRI, PAN, PRD: un ensayo de diagnóstico

La situación interna de las tres principales fuerzas políticas sirve también como indicador de debilidad partidista. En el caso del Partido Revolucionario Institucional, la ineptitud para reorganizarse después del desmantelamiento de la base corporativista a partir de la cual se articulaba su militancia, trajo al partido graves consecuencias políticas. La gradual pérdida del control de la Cámara de Diputados y de su hegemonía en algunos estados mostró los signos de un desgaste que se haría evidente ante la incapacidad del PRI para retener la silla presidencial, de la que había hecho cómodo uso por más de 70 años.

Las primeras muestras de la lenta ruptura al interior del Revolucionario Institucional se observaron con el éxodo de algunos de sus líderes en 1987, quienes formarían una coalición opositora para las elecciones generales de 1988; esto tuvo un efecto multiplicador que se repetiría a lo largo de la década de los noventa, con el traslado de importantes miembros del PRI a los diversos partidos de oposición.

El hecho de que los principales dirigentes del PRD tengan origen priistas y que este partido haya capitalizado el trabajo del PRI en varios estados, al ofrecer a ex militantes del Revolucionario Institucional el membrete perredista, ha resultado en importante perjuicio para el PRI. Ejemplos de esto se observan en la gubernatura de Zacatecas, que el exdiputado priista Ricardo Monreal adjudica al PRD. Existen otros casos semejantes como el de Antonio Sánchez

Anaya, ex dirigente estatal del PRI, que ganó las elecciones estatales en Tlaxcala encabezando a la coalición PRD, PT, PVEM; otros dos expriistas ganaron gubernaturas para otros partidos: Leonel Cota Montaño alcanzó la gubernatura de Baja California Sur, postulado por la coalición PRD-PT y Antonio Echeverría es ahora gobernador de Nayarit, por una coalición PAN-PRD-PT-PVEM.

Pese a que la imagen de un partido fuerte, cohesionado y disciplinado quedaba como cosa del pasado, el Revolucionario Institucional pudo mantener el control del gobierno 12 años más después de la crisis de 1987 y, aun con la alternancia, su presencia en el nivel local debe ser considerada con seriedad.

Lo que más ha afectado a la dinámica interna del PRI es el hecho de que dejó de ser partido de gobierno y que es una organización política con una estructura interna que no fue diseñada para un partido que eventualmente estaría en la oposición. Su excesiva dependencia de la autoridad presidencial ha dejado al Revolucionario Institucional en una situación de orfandad después del triunfo de la Alianza por el Cambio.

En el caso del PRD, su debilidad tiene un sello de origen que se debe a la fragilidad de la organización que se produjo al integrar a fuerzas políticas muy disímiles bajo el liderazgo carismático de Cuauhtémoc Cárdenas. Además, el propósito de su constitución fue la defensa del voto emitido por los ciudadanos el 6 de julio de 1988, hecho que orilló al partido a establecer como su rasgo distintivo la permanente denuncia de fraude en las elecciones y a postergar, quizá por demasiado tiempo, la difícil tarea de integrar ideológica e institucionalmente a la coalición en un verdadero partido político.

El Partido de la Revolución Democrática se proclamó en mayo de 1989 como un partido en defensa del voto, con lo que una importante parte de su estrategia se basó en el desconocimiento sistemático de los procesos electorales en donde no obtenía el triunfo. Con la depuración de la legislación electoral, que fue otorgando un carácter cada vez más competitivo a las elecciones y mayor transparencia a los procesos electorales, el nicho del discurso se agotó, obligando al partido a reformular sus señas identitarias.

Pese a que el PRD emprendió en 1998, después de su triunfo en las elecciones para el gobierno del Distrito Federal, un cambio en su declaración de principios, con la intención de conseguir una apariencia menos radical y susceptible de convocar a un electorado de centro [1], ésto ha resultado

[1] En 1998 decide modificar su apariencia de partido transgresor para adoptar una de partido de izquierda institucionalizada. En la declaración de principios de ese año se define como: un partido de izquierda; una asociación de hombres y mujeres libres e iguales para afirmar la República; establecer la vigencia de la Constitución; fundar las instituciones en la libertad, la justicia, la igualdad, la razón

insuficiente para lograr este propósito y para iniciar una convocatoria que permitiera la integración de los diferentes grupos políticos que habitan en su interior.

Más que como un partido, el PRD nace como un movimiento político cuyo objetivo era la lucha reivindicativa, la toma del poder y la transformación del statu quo. Su fisonomía identitaria se definía a partir de su intención de refundar el elemento revolucionario que legitimó la formación del Estado mexicano, para constituir un nuevo pacto social asentado en una idea de democracia abierta y emancipadora. En la nueva alianza de fuerzas políticas que constituían al PRD se refleja el eje de un liderazgo carismático en torno al cual giran una amalgama de diversos grupos de izquierda y ex priistas de diversos anclajes políticos [2].

La inexperiencia de sus líderes, el afán personalista de muchos de ellos y la reiterada incapacidad para dar un perfil institucional al partido, han hecho al PRD la menos competitiva de las tres principales fuerzas electorales. Al parecer, el ritmo de transformación del partido ha sido lento en comparación con la rapidez con que se han movido los cambios en la política y en la sociedad, y esto ha redundado necesariamente en una considerable disminución del apoyo del electorado para su candidato a la presidencia en las elecciones del 2000 y en un menor porcentaje de asientos en el Congreso.

El PAN es, hasta ahora, el partido que más ventajas electorales ha obtenido en el proceso de transición a la democracia. Ganó la presidencia de la República con casi 16 millones de votos, esto es, el 43% de la votación total; tiene 201 diputaciones federales, que representan el 41% del total. Entre 1998 y 2001 ha triunfado en 8 de las 22 gubernaturas puestas a votación: Aguascalientes, Morelos, Guanajuato, Jalisco y Baja California Norte; Nayarit, Chiapas y Yucatán en coalición con otros partidos [3].

El trayecto de Acción Nacional en pos del control del poder político en México ha sido largo, sin embargo, su fase más activa se observa a partir de que Luis H. Alvarez asume su dirección en 1987 y con ello se inicia el avance de una corriente renovadora que le otorga al partido importantes triunfos

---

y la tolerancia y abrir irrestrictas posibilidades políticas, económicas, sociales y culturales a la comunidad nacional y a cada uno de los mexicanos y las mexicanas. Ver Meyenberg, Yolanda y Carrillo, Ulises, «El Partido de la Revolución Democrática. Avances electorales, responsabilidad de gobierno y ambigüedad identitaria», *Revista Mexicana de Sociología* vol. 61, número 3, julio-septiembre de 1999.

[2] Peschard, Jacqueline, "Liderazgos en el cambio político en México, en Dutrenit y Valdés, *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*, Instituto Mora, UAMI, 1994.

[3] Informe del Presidente Nacional del PAN, Luis Felipe Bravo Mena a la XVIII Asamblea Nacional, 24 de marzo de 2001.

en el norte y centro del país durante la década de los 90. El papel de oposición "aceptada" llevó a Acción Nacional a tener mayor interlocución con los gobiernos priistas, pero también a enfrentar altos costos en términos de su autonomía de acción, y a sufrir un fuerte detrimento de la imagen de honestidad política que caracterizó, hasta entonces, al partido [4]. El acuerdo entre ambos partidos, que fue especialmente costoso para el PAN en términos de credibilidad, se conoce como *concertacesión* y se manifiesta como un acuerdo a partir del cual el gobierno cedió al partido espacios de representación pública, sin pasar por el filtro del apoyo ciudadano en las urnas.

El neopanismo puede ser definido como una estrategia en la que el partido pasa, de proclamarse como una alternativa ética a la corrupción imperante dentro del sistema político, a adoptar una estrategia muy pragmática, que le permitiría un mayor número de posiciones de poder en el país. Como las cifras lo indican, los resultados fueron bastante positivos en términos electorales, sin embargo, pese a que el PAN puede ser considerado como el partido más sólido en términos institucionales, hasta ahora se muestra incapaz de consolidarse como la fuerza política que asume el liderazgo en el proceso de trasformación democrática del país.

El dilema al que se enfrenta ahora Acción Nacional es semejante al del PRI: mientras que el segundo ignora cuál debe ser su actuación como partido de oposición, el primero no ha podido hallar su papel como partido de gobierno. Esto se debe, en parte, a que el ascenso del PAN a la presidencia sucede a través de la candidatura de uno de sus militantes poco ortodoxos.

Pese a que Vicente Fox había sido gobernador en Guanajuato y diputado federal bajo el membrete panista; el hecho de que haya impuesto una estrategia de "apropiación" de la candidatura, violentando los cánones tradicionales de elección establecidos por el partido, le produjo, de inicio, un distanciamiento de un sector importante de la dirección ejecutiva, que hoy se traduce en una tensa relación entre el presidente y su partido.

El hecho de que muy pocos miembros del partido ocupen puestos de relevancia en el gabinete [5] ha puesto al PAN en la necesidad de compensar

[4] Un ejemplo de los acuerdos entre el PRI y el PAN es cuando en vísperas de la redacción de la nueva ley electoral de 1989-1990 el PRI ofreció garantizar más nitidez y transparencia en el conteo de votos, haciendo más difícil el fraude en las elecciones nacionales a cambio de que el PAN apoyara la permanencia de la cláusula de gobernabilidad que minimizaba la incertidumbre electoral del PRI y le permitía seguir dominando el proceso político constitucional a nivel nacional. Ver Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995.

[5] Francisco Barrio, Josefina Vázquez Mota y Santiago Creel.

su escasa presencia en las decisiones que se toman en el gobierno con el afianzamiento en el nicho que, por tradición, ha sido su espacio más sólido de acción política.

El lugar en donde esto se ha hecho más evidente es en el ámbito legislativo ya que, al parecer, es ahí en donde el partido pretende afianzar su perfil identitario a través de una postura contraria a la del Ejecutivo con respecto a ciertos temas[6].

En el apartado que sigue se analizarán las trayectorias de los partidos en la Cámara de Diputados en las tres legislaturas previas a la alternancia en el poder Ejecutivo, con el objeto de registrar un antecedente que permita evaluar si existen rasgos distintivos con la legislatura que dio inicio en diciembre del 2000.

La trayectoria de los partidos en la Cámara de Diputados

Sería imposible explicar la actuación de los partidos en la Cámara de Diputados sin hablar antes de la lógica institucional de esta última, que se encuentra determinada, en gran medida, por la reforma electoral de 1977[7]. En ella se establece un sistema electoral en dos pistas, definido como: "un sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario[8]"; se encuentra determinada, también, por los ajustes observados en la legislación electoral en los últimos 20 años.

La presencia simultánea de estos dos sistemas obedeció, en primer lugar, a la decisión de mantener la estructura de partido hegemónico a partir de una estrategia de sobrerrepresentación de la pista mayoritaria (60% del total de la Cámara) en detrimento de la pista de representación proporcional (40%). A esto debe aunarse el hecho de que hasta hace poco tiempo el PRI mantuvo casi un control absoluto sobre la pista de mayoría[9]. En segundo

[6] Como enviar la propuesta íntegra de la COCOPA como iniciativa de Ley para los Derechos y la Cultura Indígenas.

[7] La reforma de 1977 tuvo la intención de fomentar el pluripartidismo y la competencia a la vez que resarcir la debilidad de los partidos, sin demérito del poder presidencial, convirtiéndolos en entidades de interés público. La incorporación de las corrientes políticas organizadas a los espacios legitimados se efectuó mediante el diseño de dos pistas de representación, una de mayoría relativa y otra de representación proporcional, mediante una fórmula diseñada de la siguiente manera: 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional por listas cerradas, para aquellos que obtuvieran menos de 60 diputaciones y más de 1.5 del total de votación válida. La reforma de 1986 amplió el número de diputados de representación proporcional a 200 y la de 1996 amplió a 2% el porcentaje de votación requerido para la asignación de curules de representación proporcional.

[8] Ver *Exposición de Motivos*, Código Federal Electoral, 1987, p. 21.

[9] En el caso del sistema alemán, en donde también coexisten mayoría relativa y representación proporcional, el énfasis ha resultado en la proporcionalidad hecho que, aunado a su organización como república parlamentaria, ha facilitado el funcionamiento de la lógica de representación.

lugar, la existencia de dos bandas de representación respondía al imperativo de abrir un espacio de participación controlada para la oposición [10].

Ambos hechos intervendrán en la definición de la manera en la que los partidos fueron estableciendo sus canales de negociación con el gobierno, además de ejercer una profunda influencia en la capacidad de incidencia real de la oposición en la supervisión de las propuestas y las decisiones del Ejecutivo; en la forma en la que los partidos han trabajado en la Cámara, y en el desarrollo de una cultura de desconfianza y de enfrentamiento interpartidista, que en ocasiones ha impedido un ejercicio fluido de la gestión gubernamental.

Los arreglos que se efectuaron entre los gobiernos transcurridos desde 1977 y la oposición se han ido adecuando a la coyuntura del cambio político y a la agenda de las negociaciones. A lo largo de este tiempo, éstos pueden ordenarse con base en tres amplias distinciones: foros de consulta abiertos a la participación de la militancia de los partidos y de públicos especializados; negociaciones entre el poder Ejecutivo, a través de algunos miembros de su gabinete, y la cúpula de los partidos, cuyos resultados son del manejo público; y negociaciones privadas entre el presidente y la cúpula de los partidos.

Estos arreglos sucedían, hasta hace muy poco tiempo, en un escenario de competitividad cerrada en la que, tanto la disputa por el poder como la capacidad para establecer un contrapeso al mismo, eran facultades prácticamente inaccesibles para la oposición. El demérito de estas facultades inhibió el avance del poder Legislativo, quien ejercía muy poca influencia frente al Ejecutivo.

Desde que el PRI entró en control del gobierno y hasta la década de los ochenta, en la que su legitimidad fue severamente cuestionada, el poder Legislativo podía considerarse como un espacio acrítico y obediente de la voluntad del Ejecutivo, donde los pocos diputados de oposición que participaban en él jugaban un papel menor, tanto en el trabajo que se efectuaba en las comisiones parlamentarias, como en las decisiones que se tomaban en el pleno de la Cámara.

A partir de 1988, la fuerza de la oposición en la Cámara de Diputados fue en aumento; sin embargo, no fue sino hasta 1997 que llegó a formar mayoría, cuando la suma de los asientos obtenidos por los partidos diferentes al PRI llegó a representar el 53% del total. Este hecho cobraría mayor magnitud en el proceso del 2000, en el cual el conjunto de partidos que no participaron en la Alianza por el Cambio obtuvieron 272 asientos en la Cámara de Diputados, lo que significa el 54% de los escaños [11].

[10] La Alianza por el Cambio estuvo constituida por el Partido Acción Nacional y por el Partido Verde Ecologista de México.

[11] El PVEM obtuvo 16 asientos que al ser sumados a los de la oposición significarían un aumento al 58%.

Esto ha ido marcando un cambio en la correlación de fuerzas entre los partidos que tienen representación en el Congreso; ha transformado su funcionamiento institucional; y ha indicado una distribución diferente de las tareas que se asignan a cada partido. El poder Legislativo, que hasta hace unos años jugaba un papel protocolario en la política, ha ido adquiriendo con el tiempo un lugar determinante en las definiciones políticas del país.

Por tradición, el grueso de la actividad legislativa se ha dedicado al análisis y aprobación de iniciativas que provienen del Ejecutivo y esto se reitera en la actividad parlamentaria de las legislaturas LV(1991-1994) y LVI (1994-1997). Sin embargo, esta situación tiene un cambio importante en la legislatura LVII [12]. El papel activo de la oposición en estas tres legislaturas ha favorecido una actitud más propositiva de los partidos con respecto a la totalidad de la actividad parlamentaria. En los cuadros 2 y 3 se muestran la situación de las iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados en las tres legislaturas que preceden a las elecciones del 2000 y la LVIII Legislatura será analizada en el último apartado de este ensayo.

CUADRO 2

SITUACIÓN DE LAS INICIATIVAS AL FINAL DE LAS LV Y LVI LEGISLATURAS, POR PARTIDO INICIADOR

LV LEGISLATURA

Iniciador	*Iniciativas*		
	aprobadas	*pendientes*	*desechadas*
Asamblea Legislativa del D.F.	1	1	~
PFCRN	~	5	~
Ejecutivo	129	2	~
PRI	15	22	~
PAN	5	26	~
PRD	2	31	1
PPS	3	6	~
PT	~	~	~
PARM	1	9	~
Todos los grupos Parlamentarios	7	1	~

LVI LEGISLATURA

Iniciador	*Iniciativas*		
	aprobadas	*pendientes*	*desechadas*
Asamblea Legislativa del D.F.	~	~	~
Diputados sin Partido	2	10	~
Ejecutivo	83	1	~
PRI	7	11	1
PAN	8	68	3
PRD	3	40	2
PT	3	5	~
Diputados de la LVI Legislatura	1	~	~
Todos los grupos Parlamentarios	1	~	~

FUENTE: Cuadernos de Apoyo del Sistema Integral de Información y Documentación de la H. Cámara de Diputados, núm. 29, julio de 1994.

[12] El contraste entre las iniciativas aprobadas que presentó el Ejecutivo y aquellas que presentaron los partidos se muestra en los siguientes porcentajes: en la LV Legislatura se aprobaron 79.1% de las iniciativas del Ejecutivo y 20.9 de los partidos y el escenario tuvo una ligera variación en la LVI Legislatura, donde 76.1% de las iniciativas aprobadas fueron del Ejecutivo, en contraste con 23.9% del resto de los partidos.

CUADRO 3
SITUACIÓN DE LAS INICIATIVAS AL FINAL DE LA LVII LEGISLATURA, POR PARTIDO INICIADOR

LVII LEGISLATURA

Iniciador	*Iniciativas*		
	aprobadas	*pendientes*	*desechadas*
Asamblea Legislativa del Distrito Federal	3	2	-
Ejecutivo	34	8	1
Grupos Parlamentarios	6	7	0
Comisiones	4	14	0
PRI	21	58	9
PAN	39	118	17
PRD	35	124	14
PT	13	11	1
PVEM	12	29	4
Conjuntas	7	7	1
Diputados Independientes	4	7	2
Congresos Locales	2	27	1
Senado	38	6	1

FUENTE: Base de datos presentados en la página de internet de la Cámara de Diputados, 28 de julio de 2001.

Pese a que en los últimos 10 años ha habido un cambio cualitativo en los equilibrios entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, aún existe una precaria capacidad de los partidos para proponer iniciativas y para que éstas sean aprobadas, a esto debe aunarse el problema adicional de un bajo rendimiento parlamentario. Si se mide éste a partir dos indicadores: la relación entre el trabajo de las Cámaras y la solución de las demandas que dieron origen a las iniciativas y la incidencia del trabajo parlamentario en las decisiones que toma el Ejecutivo, los resultados son los siguientes:

Si por agilidad del trabajo parlamentario se entiende ofrecer una solución expedita a las demandas que dieron origen a las iniciativas de ley, la relación entre el cúmulo de iniciativas presentadas en las LV y LVI Legislaturas y aquellas que fueron aprobadas es, en el mejor de los casos, de un 50%.

CUADRO 4
SITUACIÓN DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS AL CONGRESO DE LA UNIÓN AL FINAL DE LAS LV Y LVI LEGISLATURAS

LV LEGISLATURA	
Iniciativas aprobadas	205
Iniciativas pendientes en comisión	134
Iniciativas desechadas	1
Suma	340

LVI LEGISLATURA	
Iniciativas aprobadas	109
Iniciativas pendientes en comisión	135
Iniciativas desechadas	7
Suma	251

FUENTE: Resumen de Actividades Desarrolladas por la LVI Legislatura en lo relativo a las iniciativas presentadas.

La falta de rendimiento parlamentario se observa en la escasa incidencia del Legislativo en las decisiones que se toman en el Ejecutivo. En este caso, un factor adicional a contemplarse sería la falta de comunicación entre la estructura de ejecución (secretarías de Estado) y las comisiones parlamentarias. Esto ha generado una dinámica de tareas aisladas sin gran margen de incidencia de la una a las otras.

Si se revisa la efectividad institucional de la Cámara con base en una agenda de temas que deberían estar cubiertos a través de una actividad conjunta. Se encuentra que en la mayoría de ellos le han sido fijadas «zonas de veto» a la oposición. Esto ha impedido un mayor equilibrio en la relación representación-ejecución, en la definición de las prioridades del gobierno, la asignación efectiva de los recursos, el diseño de mecanismos de supervisión y la neutralización de las demandas conflictivas. En las legislaturas LV y LVI no fue aprobada en el pleno una sola iniciativa presentada por la oposición ante las comisiones que representan áreas prioritarias en la toma de decisiones: Hacienda y Crédito Público, Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, Seguridad Social, Trabajo y Previsión Social, Patrimonio y Fomento Industrial y Educación Pública [13].

[13] Ver: *Cuadernos de Apoyo*, Sistema Integral de Información y Documentación, Biblioteca del H. Congreso de la Unión.

CUADRO 5
INICIATIVAS PRESENTADAS POR LA OPOSICIÓN
—POR PARTIDO—

LV LEGISLATURA			*LVI LEGISLATURA*		
Partido	*Comisión*	*Tema de la iniciativa*	*Partido*	*Comisión*	*Tema de la iniciativa*
Diversos grupos parlamentarios	Asentamientos Humanos y Obras Públicas	desequilibrios regionales	PAN	Comercio	cooperativas escolares
”	Distrito Federal	delitos fiscales en el D.F.	”	Gobernación y Puntos Constitucionales	legislación electoral
”	Gobernación y Puntos Constitucionales	legislación electoral	”	”	”
”	”	”	”	”	”
”	”	”	”	”	servicio exterior
”	”	”	”	”	símbolos nacionales
PAN	Comercio	sociedades mercantiles	Sin partido	”	legislación electoral
”	Gobernación y Puntos Constitucionales	asociaciones religiosas	”	”	”
”	”	responsabilidades de los servidores públicos	Todos grupos parlamentarios	Ecología y Medio Ambiente	ecología
”	Justicia	delitos de culto religioso	”	”	”
PARM	Gobernación y Puntos Constitucionales	asociaciones religiosas	”	Gobernación y Puntos Constitucionales	homenajes
PPS	Gobernación y Puntos Constitucionales	homenajes	”	”	legislación electoral
”	”	”	”	”	”
PRD	Gobernación y Puntos Constitucionales	asociaciones religiosas	”	Justicia Ecología y Medio Ambiente	fuero común y fuero federal
”	”	legislación electoral			
Todos grupos parlamentarios	Gobernación y Puntos Constitucionales	uniformidad en los contenidos de las normas			

FUENTE: Sistema Integral de Información y Documentación del H. Congreso de la Unión.

Durante la LVII Legislatura se marca un giro importante en el contexto, tanto en la composición de la Cámara de Diputados, como en los protocolos que acompañan a la actividad parlamentaria. Cabe recordar que tras las elecciones del 6 de julio de 1997, el PRI se convirtió en la primera mayoría en la Cámara de Diputados con 239 asientos y que ésto incidió en el funcionamiento de esta institución. El hecho de que se modificara la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que había estado vigente durante todo el periodo posrevolucionario, fue otro de los factores que determinó el cambio.

La modificación de la ley pretendía incorporar a los trabajos parlamentarios los cambios institucionales que ya sucedían de hecho en el Congreso: la participación plural política y partidista; la extensión de

la banda de representación al ámbito proporcional; la redistritación territorial; la coordinación de los trabajos parlamentarios y la definición del perfil legislativo de las Comisiones; y el funcionamiento del gobierno interno de las Cámaras y sus relaciones con otros poderes.

Otro cambio digno de mención fue la actitud que se adoptó en relación con las iniciativas enviadas por el Ejecutivo. Al respecto, los partidos mantuvieron una actitud poco cuidadosa con el resguardo de la gobernabilidad, para ubicarse más bien en una postura en la que se apoyaba o rechazaba lo propuesto por el Ejecutivo a partir de una ponderación costo-beneficio centrada en los intereses internos del partido o de alguno de sus dirigentes. Sin embargo, no se observa que el liderazgo que era propio del Ejecutivo en la definición de la agenda legislativa haya sido ocupado por alguno de los partidos, o que en su defecto, la nueva distribución de fuerzas en el interior de la Cámara haya propiciado un mayor acercamiento entre el diseño de políticas públicas que propone el Ejecutivo y las iniciativas que, a ese respecto, han presentado los partidos con representación parlamentaria.

Pese a estos cambios, la agilidad con la que se efectuó el trabajo parlamentario no obtuvo un avance digno de mención. Más aún, el porcentaje de iniciativas que quedaron pendientes fue mayor que en las legislaturas anteriores.

CUADRO 6
SITUACIÓN DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS AL CONGRESO DE LA UNIÓN AL FINAL DE LA LVII LEGISLATURA

	LVII LEGISLATURA
Iniciativas aprobadas	218
Iniciativas pendientes en comisión	418
Iniciativas desechadas	51
Suma	687

FUENTE: Base de datos presentados en la página de Internet de la Cámara de Diputados, 28 de julio de 2001.

El análisis de las iniciativas de la oposición aprobadas durante la LVII Legislatura marcan dos rasgos que es conveniente resaltar. El primero es que los partidos comienzan a tener la posibilidad de introducir iniciativas en áreas importantes de toma de decisiones, como lo son las cuestiones hacendarías. El segundo es que la relación costo-efectividad de los partidos minoritarios en la Cámara arroja saldos de un alto nivel de déficit.

CUADRO 7
INICIATIVAS DE LA OPOSICIÓN APROBADAS EN LA LEGISLATURA LVII

	Hacienda y Crédito Público	*Presupuesto y Cuenta Pública*	*Seguridad Social*	*Trabajo y Previsión Social*	*Comercio y Fomento Industrial*	*Educación Pública*
PAN	10	1	2	1	8	1
PRD	6	-	5	2	1	-
PT	1	-	-	1	1	-
PVEM	1	-	-	-	-	-
OTROS	-	-	-	-	-	-

FUENTE: Base de datos presentados en la página de internet de la Cámara de Diputados, 28 de julio de 2001.

El corto tiempo en el que ha estado en funciones la LVIII Legislatura permite sólo una evaluación provisional de sus alcances, que se presentarán en el apartado final de este ensayo, donde se analizará la manera en que ha incidido la alternancia en el Ejecutivo en la definición de un cambio cualitativo en la actividad parlamentaria.

Los partidos políticos en la LVIII Legislatura

Los arreglos institucionales sobre los que se construye la relación representación-ejecución en México animan dos preguntas: ¿cuáles son los efectos de esta diferencia en la efectividad institucional? y ¿cómo incide la Cámara de Diputados en la definición de esta efectividad?

En vísperas de las elecciones del 2 de julio obtuvieron su registro 6 organizaciones políticas, cuatro de nueva formación: Partido de Centro Democrático, Democracia Social Partido Político Nacional, Convergencia por la Democracia, y Partido de la Sociedad Nacionalista, y dos en un reintento: Partido Alianza Social y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

A estos 6 partidos deben agregarse otros cinco, de más largo cuño en la competencia electoral: el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista de México, para dar un total de 11 fuerzas políticas en esta contienda, el mayor número desde que se hizo el reconocimiento de los partidos como entidades de interés público en la reforma de 1977.

La proliferación de partidos obedeció a razones de diversa índole, siendo la principal el debilitamiento del partido oficial y los conflictos y escisiones en su interior. Ambos factores provocaron una desbandada de líderes y caciques cuya opción fue la manufactura de su propia organización política. Otra de las razones a considerarse fue el cambio en la estructura social y política del país, que implicó el surgimiento de una pluralidad de intereses políticos que no encontraron cabida a través de los canales de interlocución con las tres principales fuerzas políticas.

Esta explosión partidista tuvo sus repercusiones en la composición de la Cámara de Diputados. Pese a que la respuesta de un electorado conservador a tan amplia oferta fue refrendar sus preferencias en torno al PAN, PRD y PRI, aquellos partidos que se acogieron a una alianza con alguno de los tres lograron el acceso a una o varias curules.

Si se establece una ponderación entre los costos y los beneficios obtenidos por los partidos a través de la lógica de la alianza se observa que, en tanto que para los partidos grandes la alianza resultó bastante costosa, sucedió lo contrario con los partidos pequeños. En términos de representación, el partido que más perdió fue el PRD. La disminución de su porcentaje electoral en relación con 1994 y 1997 hizo que éste se viera obligado a repartir menos asientos con sus compañeros de fórmula, de

acuerdo con las negociaciones establecidas previamente con los integrantes de la Alianza por México.

En el cuadro que sigue se muestra la distribución de curules en la Cámara de Diputados para registrar el efecto de las alianzas en los asientos que, tanto el PRD como el PAN, cedieron a sus compañeros de fórmula.

CUADRO 8

LEGISLATURA LVIII (1997-2003)

	Diputados de mayoría relativa	*Diputados de representación proporcional*
PRI	193	14
PAN	212	
PRD	43	7
PVEM	16	
PT	6	1
CDPPN	3	1
PSN	1	1
PAS	1	1
Total	475	25

FUENTE: Base de datos presentados en la página de internet de la Cámara de Diputados 28 julio 2001.

La impertinencia de los partidos pequeños es todavía más clara si se toma en cuenta su precaria presencia en la Cámara de Diputados. Si se suman los asientos obtenidos por los cinco partidos políticos minoritarios, se encontrará que su presencia en conjunto no vale siquiera para inclinar la balanza a favor de las decisiones tomadas por alguna de las tres fuerzas políticas mayoritarias [14].

CUADRO 9

LEGISLATURA LVIII

PARTIDOS MINORITARIOS	NÚMERO DE ESCAÑOS
PVEM	16
PT	7
CDPPN	4
PSN	2
PAS	2
TOTAL	31

FUENTE: Base de datos presentados en la página de internet de la Cámara de Diputados 28 julio 2001.

[14] La única excepción se encuentra en la Cámara de Senadores, donde la suma de los cinco senadores del PVEM a los 60 del PRI podría otorgarle a este último una mayoría decisoria. En el caso de que el Verde pensara formar parte de una coalición opositora en el senado, los 46 senadores del PAN y los 16 del PRD necesitarían también a los ecologistas para constituirse en mayoría absoluta.

Si la trayectoria esperada de la oposición en la LVIII Legislatura hubiera sido la de un trabajo corresponsable con el Ejecutivo para afianzar el proceso de cambio político que implicaba la alternancia, la realidad ha mostrado lo contrario. Hasta ahora se ha dado no sólo una réplica de la actitud desleal adoptada durante el último gobierno del PRI, sino una suerte de indisciplina colectiva en contra de las iniciativas del Ejecutivo.

En específico, la LVIII Legislatura ha observado un movimiento peculiar en la relación entre el Ejecutivo y los partidos. En el primer periodo ordinario de sesiones se enviaron dos iniciativas que merecen un análisis detallado: El 5 de diciembre de 2000 fue enviada al Congreso de la Unión como iniciativa de ley el documento elaborado por la COCOPA[15] para definir una nueva Ley de Derechos y Cultura Indígenas; la modificación aprobada por el Congreso y ratificada en la mayoría de los Congresos locales dista mucho de cubrir con lo solicitado en la iniciativa presidencial, más aún, reaviva la controversia que alejó al EZLN de una disposición al diálogo con el gobierno durante casi todo el periodo de la administración zedillista.

El otro caso es el de la iniciativa presentada el 2 de abril de 2001 para proponer una reforma hacendaria bajo el membrete de Nueva Hacienda Pública Distributiva. El paquete, que consta de tres tipos de reformas: financiera, presupuestal y tributaria, no ha sido muy bien recibido en la Cámara y de hecho sólo se ha logrado la aprobación de lo que corresponde a la reforma financiera, quedando pendiente lo que concierne a la reforma tributaria que significaba una de las partes fundamentales del paquete [16].

En este sentido, se puede pensar que hoy se experimenta una especie de inversión del sentido tradicional de la disciplina parlamentaria con respecto al Ejecutivo. Si antes había una sumisión incondicional del Congreso a la voluntad presidencial, ahora parece presentarse una rebelión en contra de ella. El peligro que esto representa es que la actividad del Congreso caiga en una parálisis debida a la cautela excesiva o al empantanamiento del trabajo en comisiones. En el cuadro 10 se muestra la situación de iniciativas durante los meses en los que ha transcurrido la LVIII Legislatura.

[15] En este documento se establecía un Decreto de reformas y adiciones a los artículos 4º, 18, 26, 53 115 y 116.

[16] La propuesta de reforma tributaria desató un gran descontento entre la ciudadanía al proponerse un gravamen del IVA a medicinas y alimentos y ha sido fuertemente criticada por los diputados del PRI y el PRD, lo que ha hecho que su aprobación resulte un tanto dudosa.

CUADRO 10
SITUACIÓN DE LAS INICIATIVAS AL FINAL DE LA LVIII LEGISLATURA, POR PARTIDO INICIADOR

LVIII LEGISLATURA

Iniciador	*Iniciativas**		
	aprobadas	*pendientes*	*desechadas*
Asamblea Legislativa del Distrito Federal	2	0	0
Ejecutivo	11	6	0
Grupos Parlamentarios	1	0	0
PRI	6	28	1
PAN	6	17	0
PRD	6	38	0
PT	0	9	0
PVEM	0	21	0
PAS	0	1	0
PSN	0	1	0
CDPPN	0	1	0
Conjuntas	1	0	0
Congresos Locales	0	17	0
Senado	7	3	0

FUENTE: Base de datos presentados en la página de internet de la Cámara de Diputados, 28 julio 2001.
*Los datos que se presentan de la LVIII Legislatura solamente corresponden al primer periodo ordinario.

Es pronto aún para evaluar la capacidad de esta legislatura para dar una respuesta ágil y expedita al trabajo que se le presenta. Sin embargo, los datos existentes hasta ahora no indican cambios dignos de mención.

CUADRO 11
SITUACIÓN DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS AL CONGRESO DE LA UNIÓN AL FINAL DE LA LVII LEGISLATURA

LVIII LEGISLATURA

Iniciativas aprobadas	40
Iniciativas pendientes en comisión	142
Iniciativas desechadas	1
Suma	183

FUENTE: Base de datos presentados en la página de internet de la Cámara de Diputados, 28 julio 2001.
*Los datos que se presentan de la LVIII Legislatura solamente corresponden al primer periodo ordinario.

En la Legislatura LVIII se observa un alto nivel de cautela, que quizá se deba a que la composición no mayoritaria de la Cámara lleva a una tendencia a la excesiva negociación y/o un deslinde de responsabilidades sobre la decisión final respecto a una iniciativa. La lentitud del trabajo en comisiones y el bajo promedio de iniciativas aprobadas así lo muestran. Por lo que respecta a lo que ha presentado la oposición, las cifras son aún más preocupantes, ya que del total de 40 iniciativas aprobadas sólo 7 son de la oposición.

CUADRO 12
INICIATIVAS DE LA OPOSICIÓN APROBADAS EN LA LEGISLATURA LVIII

	Hacienda y Crédito Público	*Presupuesto y Cuenta Pública*	*Seguridad Social*	*Trabajo y Previsión Social*	*Comercio y Fomento Industrial*	*Educación Pública*
PRI	2	-	-	-	1	-
PRD	4	-	-	-	-	-
OTROS	-	-	-	-	-	-

FUENTE: Base de datos presentados en la página de internet de la Cámara de Diputados, 28 julio 2001.

Sobre las tendencias que la oposición pretende marcar en la Cámara, en el cuadro 13 se presentan las iniciativas del primer periodo ordinario.

CUADRO 13
INICIATIVAS PRESENTADAS POR LA OPOSICIÓN
LVIII LEGISLATURA

PRI

Comisión	No. de Iniciativas	Tema de la Iniciativa
Atención a Grupos Vulnerables	1	Ley Nacional de la Personas Adultas Mayores
Comercio y Fomento Industrial	3	Ley Federal de Competencia Económica Ley de Inversión Extranjera Ley de Registro Nacional de Vehículos
Energía	1	Precio del gas LP
Equidad y Género	1	Ley del Instituto Nacional de las Mujeres
Ganadería	2	Ley de Desarrollo Rural Sustentable Ley de la Agroindustria de la Caña de Azúcar
Gobernación y Seguridad Pública	7	Petróleo Entidades Paraestatales
Hacienda y Crédito Público	4	Impuesto sobre Automóviles Nuevos Impuesto sobre la Renta Ley de Protección al Ahorro Bancario Ley de Ahorro y Crédito Popular
Justicia y Derechos Humanos	2	Decreto del Código Penal Federal
Juventud y Deporte	1	Ley Federal de la Juventud
Presupuesto y Cuenta Pública	1	Presupuesto para los Pueblos Indígenas
Puntos Constitucionales	6	Reformas a los artículos 33,44,81, 89 de la Constitución y los que tengan relación con el Poder Legislativo Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	4	Participación en el pleno de las organizaciones sociales, políticas y culturales

PRD

Comisión	No. de Iniciativas	Tema de la Iniciativa
Agricultura y Ganadería	1	Ley de la Agroindustria de la Caña de Azúcar

CUADRO 13
(continuación)

Asuntos Indígenas	1	Ley Federal de Derechos Lingüísticos
Atención a Grupos Vulnerables	1	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
Comercio y Fomento Industrial	2	Abrogar la Ley del Registro Nacional de Vehículos Ley Federal de Correduría Pública Ley General de Sociedades Mercantiles
Comunicaciones y Transporte	1	Reforma a la Ley de Vías Generales de Comunicación
Derechos Humanos	3	Ley de Protección de los niños, niñas, y adolescentes. Ley de Amparo
Educación Pública	1	Destinar el 8% del PIB del país al Gasto Público Federal en Educación
Gobernación y Seguridad Pública	6	Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Ley Federal de Amnistía Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Hacienda y Crédito Público	7	Reforma al Código Fiscal de la Federación Ley del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario Ley de la Coordinación Fiscal Creación del Fondo de Apoyo a los Ahorradores afectados por las Cajas de Ahorro.
Puntos Constitucionales	17	Reformas a los artículos 3,4, 72, 73,74,76,89,93,100, 102, 108, 110, 111, 115, 116 de la Constitución
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	3	Reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos
Trabajo y Previsión Social	2	Reformas a la Ley Federal de Trabajo

PVEM

Comisión	No. de Iniciativas	Tema de la Iniciativa
Comercio y Fomento Industrial	1	Ley de la Propiedad Industrial
Educación Pública y Servicios Educativos	1	Ley reglamentaria el artículo 5 Constitucional
Gobernación y Seguridad Pública	4	Ley de la Policía Federal Ley Orgánica del Petróleo Mexicano Ley de Husos Horarios en los Estados Unidos Mexicanos Ley Orgánica de la Administración Pública
Hacienda y Crédito Público	2	Ley de Coordinación Fiscal Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
Justicia y Derechos Humanos	3	Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental Código Federal de Procedimientos Penales Ley de Amnistía
Medio Ambiente y Recursos Naturales	1	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

CUADRO 13
(continuación)

Puntos Constitucionales	4	Reformas a los artículos 135, 16, 4, 93, de la Constitución
Reglamento y Prácticas Parlamentarias	3	Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
Salud	1	Ley General de Salud
PT		
Puntos Constitucionales	4	Reformas a los artículos 72, 82 28 92 de la Constitución
Hacienda y Crédito Público	2	Ley Federal de Derechos Ley de Instituciones de Crédito
Justicia y Derechos Humanos	1	Ley de Vías Generales de Comunicación
Radio, Televisión y Cinematografía	1	Ley Federal de Radio y Televisión
Comercio y Fomento Industrial	1	Ley para la Inscripción de Vehículos de Procedencia Extranjera
PSN		
Reglamento y Prácticas Parlamentarias	1	Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
PAS		
Reglamento y Prácticas Parlamentarias	1	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
CDPPN		
Hacienda y Crédito Público	1	Ley de Impuesto sobre la Renta

Líneas finales

Las elecciones del 2 de julio implicaron un cambio significativo en la dinámica política del país, no sólo por permitir la alternancia en el Ejecutivo después de más de 70 años de hegemonía del PRI, sino porque la votación emitida para la elección de los representantes parlamentarios dio como

resultado una composición de no mayoría en la Cámara de Diputados. Esto, aunado a los cambios observados, tanto en la vida interna como en la normatividad de esta institución, han propiciado un nuevo papel del Poder Legislativo en la definición del nuevo rumbo político del país.

En este ensayo se han analizado las trayectorias de las tres principales fuerzas políticas en la Cámara y se ha hecho una evaluación de la incidencia de los partidos minoritarios; se han presentado algunas de las tendencias de trabajo en las cuatro últimas legislaturas, y se ha hecho una evaluación de su eficacia en términos de su influencia en la toma de decisiones y de la traducción del trabajo parlamentario en leyes.

Los datos indican que, si bien no existe todavía un verdadero equilibrio de poderes, el peso del Legislativo ha tenido un considerable aumento en los últimos 12 años.

Los legisladores han iniciado su entrenamiento en la cultura de la negociación, hecho que trae resultados positivos y negativos. Entre los positivos está la intención de emprender un ejercicio de deliberación pausada que impida decisiones erráticas y acuerdos efímeros; entre los negativos se encuentra el riesgo de parálisis parlamentaria derivada de la inexperiencia en ese ejercicio.

Lo que no han hecho es ensayar una reflexión que les lleve a adquirir conciencia del papel que juega el Poder Legislativo para garantizar la eficacia y la estabilidad del gobierno.

El Congreso Mexicano después de la Alternancia: Apuesta de Legitimidad por Legitimación.

Jean Paul Huber Olea y Contró *

I. Introducción

El proceso electoral del año 2000 es, sin duda alguna, un hito en la historia política y parlamentaria de México, no sólo porque la Presidencia de la República fue ganada por un partido diferente al Revolucionario Institucional que, como es sabido, había tenido el "monopolio" del Ejecutivo, sino porque en la integración del Poder Legislativo, ningún partido político obtuvo un número suficiente de curules para tener una mayoría absoluta.

Por lo que hace a la Cámara de Diputados, ésta quedó integrada de la siguiente manera:

CÁMARA DE DIPUTADOS

Partido	Diputados
PRI	209
PAN	207
PRD	52
PVEM	16
PT	8
CDPPN	1
PSN	3
PAS	2
INDEPENDIENTES	2
TOTAL	**500**

Fuente: Cámara de Diputados.

* Es Licenciado en Derecho por la U.N.A.M.; tiene estudios de especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M.; socio fundador de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios; colaborador editorial y analista para México del Observatorio Electoral Latinoamericano; miembro de la Asociación Latinoamericana de Consultores Políticos (ALACOP) y Director General de Huber & Asociados, Consultoría Jurídica, Política y Electoral, S.C.

En cuanto a la Cámara de Senadores, ésta se integró de la siguiente forma:

CÁMARA DE SENADORES

Partido	Diputados
PRI	60
PAN	46
PRD	16
PVEM	5
SIN GRUPO	1
TOTAL	**128**

Fuente: Cámara de Senadores.

Así de este modo, podemos identificar un primer rompimiento del funcionamiento del sistema político: la figura presidencial no tendría el apoyo incondicional del Congreso a través de la mayoría de los legisladores de su propio partido.

Otro factor que se abona al rompimiento del funcionamiento del sistema político es el carácter de "*outsider*"[1] que tuvo para lograr su candidatura, el actual Presidente de la República, lo cual hace que, al menos, no se tenga certeza plena de un apoyo institucional e incondicional por parte del partido que lo llevó al poder.

Estos apuntes nos llevan a plantear el alto grado de expectativas que se crearon en torno a los resultados electorales del año 2000 y a la nueva conformación de los órganos Ejecutivo y Legislativo federales, en los que la ciudadanía puso un voto de confianza y apostó a un "cambio", tanto en la forma de gobernar como de hacer política, lo que en términos técnicos se traduciría en la operación real de los sistemas de frenos y contrapesos constitucionales. Es decir, por primera vez en México un Congreso plural tenía el reto de fungir como un verdadero agente de control sobre el Ejecutivo quien, a su vez, tendría el reto de hacer gala de una capacidad de negociación con todos los partidos políticos nunca antes vista.

Para ubicar el principal problema que enfrenta el Congreso nos permitiremos mostrar algunos datos nacionales, compararlos en una perspectiva latinoamericana para posteriormente, hacer las anotaciones

[1] El término "outsider" equivale a "extranjero", sin embargo, en lenguaje técnico empleado en consultoría política, se utiliza para identificar a personas que se adelantan a los tiempos legales y del partido para iniciar su precampaña y posicionamiento, de manera que cuando se abre el período para elegir candidatos, el "outsider" tiene demasiada fortaleza al exterior del partido, obligando prácticamente a éste a postularlo como candidato, ya que aunque no tenga tanta fortaleza interna, el partido corre el riesgo que de no postularlo pueda mermar su resultado en la elección. En otras palabras, se trata de una especie de imposición por la vía externa al partido derivada de la fuerza y aceptación que tiene una persona con los electores ajenos a éste.

respecto a la importancia y retos de la actual legislatura y estar en posibilidad de formular las conclusiones del presente ensayo.

Estudios recientes sobre la percepción de la corrupción en México han arrojado que, en un gran número, la alternancia de los partidos políticos en el ejercicio de poder no contribuye al combate a la corrupción, por lo que resulta difícil pensar que la alternancia por sí sola sea un mecanismo confiable; lo anterior se observa en el siguiente cuadro:

¿Contribuye al combate a la corrupción la alternancia de los partidos en el poder?

SÍ	48.6%
NO	39.1%
INDIFERENTES	12.3%

Fuente: Encuesta Nacional sobre Corrupción y Buen Gobierno 2001.
Transparencia Mexicana / Consulta Mitofsky

Un dato adicional del mismo estudio refleja la baja credibilidad hacia los partidos políticos en materia de combate a la corrupción:

En una escala de 1 a 10, en donde 1 ayuda nada y 10 ayuda mucho, ¿qué tanto ayudan... a combatir la corrupción?

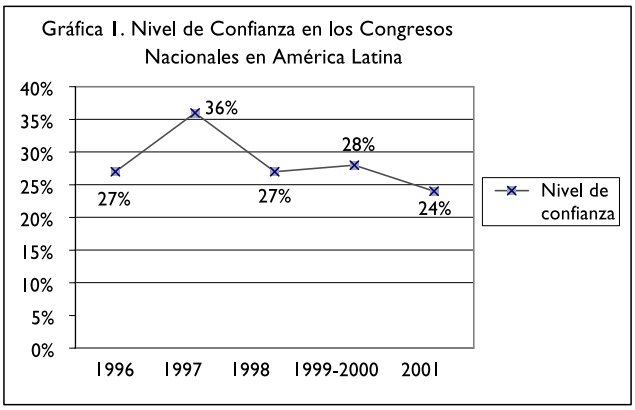
La familia	8.3
Los maestros	7.0
El Ejército	6.9
La Iglesia	6.6
Los medios de comunicación	6.6
El Gobierno	5.4
Las empresas privadas	5.0
La policía	4.7
Los sindicatos	4.6
Los Partidos Políticos	4.5

Fuente: Encuesta Nacional sobre Corrupción y Buen Gobierno 2001.
Transparencia Mexicana / Consulta Mitofsky

La contundencia de los datos estadísticos nos permite observar de manera clara los principales retos de esta Legislatura que, ante este escenario, resulta una tarea nada envidiable, adicionando un ingrediente extra como lo es el aprender un nuevo esquema de ejercicio del poder público con un mapa constitucional diametralmente distinto (Ejecutivo de un partido y sin mayoría de ningún partido en el Congreso).

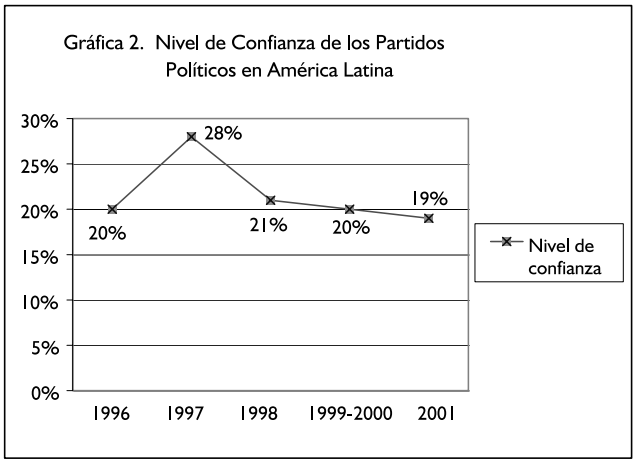
Las anteriores aseveraciones tal vez no serían preocupantes en una visión simplista de las cosas, sin embargo, es nuestra tarea señalar algunos focos rojos que en América Latina se han encendido, y a menos que ésto no sea tomado en cuenta, la construcción y consolidación de esquemas democráticos en nuestro país y en la región latinoamericana serán cada vez más complicados.

Al respecto, debemos señalar que el comportamiento en América Latina sobre la confianza otorgada a la instituciones muestra, en el caso de los partidos políticos y de los Congresos Nacionales, un sostenido decrecimiento, como puede advertirse en la Gráfica 1.



Fuente: Latinobarómetro 2001.

Por lo que hace a los partidos políticos a nivel latinoamericano la aceptación o confianza que tienen es aún más dramática, como podrá observarse en la Gráfica 2.



Fuente: Latinobarómetro 2001.

Ahora bien, los indicadores descritos en líneas anteriores ubican en su justa dimensión las tareas que tiene como encomienda el actual Congreso mexicano después del viraje de la política en el país, pues si bien los datos latinoamericanos no son nada halagüeños, estos indicadores referidos al caso de México en lo particular, no distan mucho del promedio global de la zona continental.

Añadiremos unos elementos más, que tienen por objeto fijar de manera puntual el paradigma institucional actual, es decir, la concepción de algunos aspectos que tradicionalmente se han tenido sobre democracia, algunos elementos de la misma y la percepción de la ciudadanía en torno a esos mismos temas.

De esta manera podremos centrar nuestro análisis en algunas deficiencias de comportamiento institucional que, sin duda alguna, han afectado y afectan los actuales esquemas del Congreso de la Unión.

Por lo que se refiere a la percepción ciudadana sobre la característica más importante de la democracia, los resultados que tenemos son lo siguientes:

Característica más importante de la democracia en	**América Latina**
Elecciones limpias, regulares y transparentes	26%
Economía que asegura ingreso digno	19%
Sistema judicial igualitario	16%
Libertad de expresión	14%
Respeto a las minorías	5%
Sistema de partidos	4%
Gobierno de la mayoría	4%
Miembros del Congreso que representen a los electores	3%
NS/NC	7%

Fuente: Latinobarómetro 2001.

Como podemos observar, el índice más bajo de percepción lo encontramos en el rubro del Congreso, pues en tanto el 26% de las personas en América Latina perciben como la característica más importante de la democracia el hecho de elecciones limpias y periódicas, sólo un 3% identifica con tal significado a que exista un Congreso cuyos miembros representen a los electores.

II.El Congreso mexicano y el ejercicio de la democracia

Con base en los datos anteriores, por el momento deberemos abstraernos y regresar a las concepciones doctrinales que justifican y dan sustento a la existencia de las instituciones en cualquier régimen democrático.

Así pues, en doctrina constitucional, particularmente en lo que se refiere a las formas de gobierno, encontramos al régimen democrático, el cual se caracteriza por tener o participar de los siguientes signos institucionales:

1. Declaración sobre la radicación popular de la Soberanía.
2. Origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado. (Ejecutivo y Legislativo en el caso mexicano).
3. Separación de funciones (división de poderes).
4. Garantías de libertad e igualdad.
5. Elecciones transparentes y periódicas.
6. Mecanismos de control popular sobre la actuación de los órganos del Estado.
7. Mecanismos de participación democrática. (plebiscito, referéndum, iniciativa popular).
8. Sistema de partidos políticos.
9. Supremacía del principio de juridicidad (Sistema judicial accesible y efectivo, sometimiento a sus decisiones).

Más aún, independientemente de los signos distintivos del régimen democrático y de cualquier régimen de gobierno, no debe perderse de vista que el fin que justifica la existencia del Estado es precisamente la satisfacción de necesidades de un conglomerado humano, el cual se ha dado una forma jurídica de existencia y ha determinado los mecanismos de organización para darse un gobierno.

Este es el fin último para el cual fue concebida la idea del Estado, y no obstante ello, en México y en la zona Latinoamericana se nota un preocupante decrecimiento de dicha concepción que justifica la existencia del Estado y sus fines.

En el mismo tenor, es necesario traer a colación dos conceptos fundamentales de la doctrina constitucional en los que descansa en buena medida la estabilidad de las instituciones de un Estado: nos referimos a la Legitimidad y a la Legitimación.

En primer lugar, la Legitimidad entendida no en su acepción procesal, sino en su acepción constitucional y referida a la designación de titulares de órganos del Estado, implica que los mecanismos de designación conforme a las reglas constitucionales y legales sean cumplidas puntualmente; es decir, en el caso del Congreso mexicano, este principio se traduce en la celebración de elecciones periódicas, limpias y trasparentes, a través de las cuales se lleva a cabo la selección de personas que integrarán un órgano denominado Congreso de la Unión.

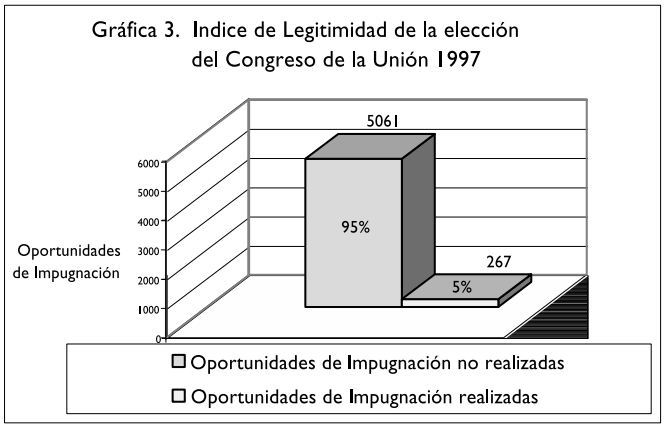
En esta tesitura, la integración del Congreso de la Unión dada en la votación del proceso electoral del año 2000 fue, sin duda alguna, una de las más altas en cuanto a su índice de Legitimidad por lo siguiente:

- En un comparativo entre la elección de 1997 y 2000, se calcula el universo de posibles impugnaciones que puede recibir el Tribunal Electoral, esto es, 300 Juicios de Inconformidad a razón de 1 en cada distrito electoral uninominal, 1 recurso de reconsideración en contra de la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional realizado por el Consejo General del IFE y 300 Recursos de Reconsideración más, en contra de las resoluciones de los Juicios de Inconformidad. Adicionalmente, se le suman 32 Juicios de Inconformidad a razón de uno por Estado en elección de senadores, 32 Recursos de Reconsideración en contra de las sentencias de los Juicios de Inconformidad y 1 Recurso de Reconsideración en la asignación de senadores por el principio de representación proporcional, lo cual hace un total de 666.

- Lo anterior se multiplica por el número de partidos políticos participantes en cada proceso electoral, en el caso de la elección de 1997 por 8 partidos y en el 2000 por 6 partidos políticos[2].

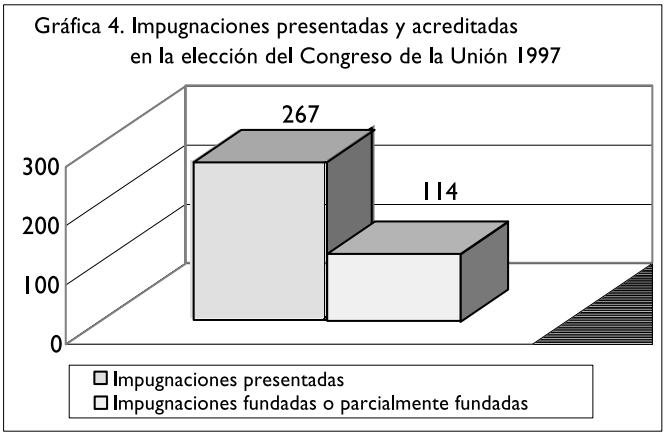
[2] Para la base del cálculo se consideraron a los partidos políticos y coaliciones, es por ello que a pesar de existir 11 partidos en el 2000 solamente se tomaron seis, es decir, PRI, Alianza por el Cambio, Alianza por México, PARM, Partido del Centro Democrático y Democracia Social.

- De esta manera tenemos la base para calcular los índices de credibilidad y de impugnación, los cuales en la elección en el caso de 1997 son de 5,328 posibilidades y en el 2000 de 3,996 derivado que en 1997 participaron 8 partidos políticos y en el 2000 participaron 6 entre partidos políticos y coaliciones, como se muestra en la Gráfica 3.



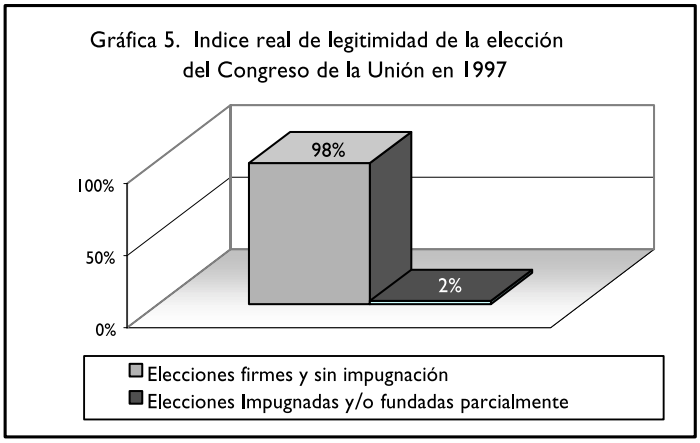
Fuente: Informe Anual 1999-2000 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Análisis Estadístico, Huber & Asociados, Consultoría Jurídica, Política y Electoral, S.C.

Ahora bien, debe mencionarse que del 5% de las oportunidades de impugnación que fueron presentadas ante la autoridad jurisdiccional electoral federal, sólo 114 fueron debidamente acreditadas, por lo que el índice real de legitimidad en esta elección se traduce en lo siguiente:



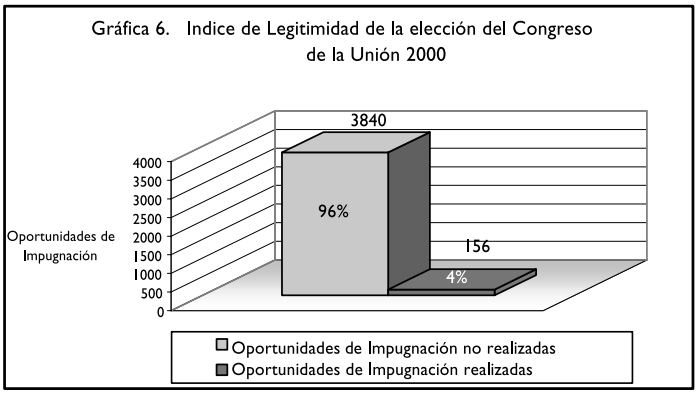
Fuente:Informe Anual 1999-2000 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Análisis Estadístico, Huber & Asociados, Consultoría Jurídica, Política y Electoral, S.C.

Por lo anterior, el índice real de legitimidad en la integración del Congreso de la Unión en el proceso electoral de 1997, en términos porcentuales queda como sigue:



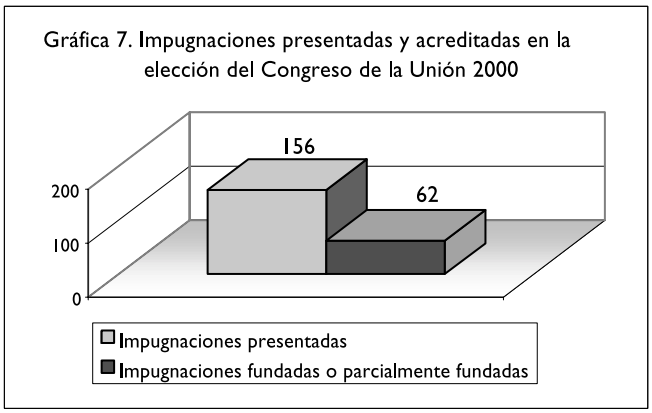
Fuente: Informe Anual 1999-2000 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Análisis Estadístico, Huber & Asociados, Consultoría Jurídica, Política y Electoral, S.C.

Por lo que hace a los datos del proceso electoral del año 2000, los resultados que tenemos sobre estos índices se encuentran en la Gráfica 6.



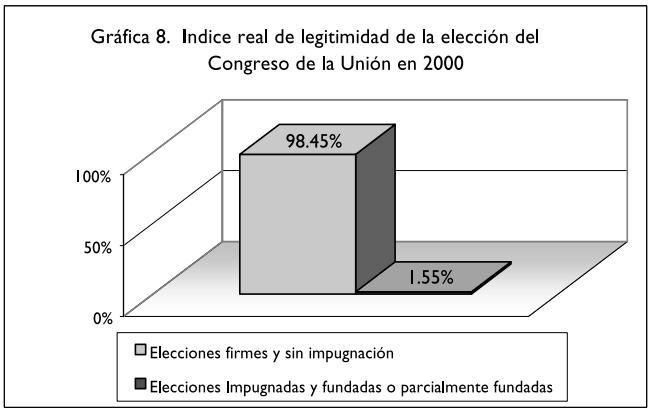
Fuente:Informe Anual 1999-2000 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Análisis Estadístico, Huber & Asociados, Consultoría Jurídica, Política y Electoral, S.C.

Por lo que hace al total de impugnaciones presentadas y aquellas que fueron resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sentido procedente, es decir, fundadas o parcialmente fundadas, los datos se muestran en la Gráfica 7.



Fuente: Informe Anual 1999-2000 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Análisis Estadístico, Huber & Asociados, Consultoría Jurídica, Política y Electoral, S.C.

Finalmente, por lo que hace al índice real de legitimidad en las elecciones para la integración del Congreso de la Unión en el año 2000, los datos nos reportan el siguiente resultado, como está representado en la Gráfica 8.



Fuente: Informe Anual 1999-2000 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Análisis Estadístico, Huber & Asociados, Consultoría Jurídica, Política y Electoral, S.C.

De los datos analizados en las gráficas anteriores, encontramos que en la integración del Congreso de la Unión, los índices de legitimidad, es decir, el grado de realización de las elecciones apegadas al marco normativo constitucional y legal en el año 2000, son definitivamente contundentes en cuanto su alto grado.

Lo anterior equivale a más que un voto de confianza del electorado hacia la legislatura; es una total aceptación de los gobernados al esquema de integración del Congreso mexicano después del proceso electoral.

Por otra parte, un factor de actualización constante del principio de legitimidad, se lleva a cabo por medio del principio de Legitimación. Éste a diferencia del primero, consiste en la aceptación consciente, constante, voluntaria y espontánea por parte de la mayoría de los gobernados, con el ejercicio y los titulares de los órganos del Estado.

Aquí es precisamente en donde encontramos el *quid* de nuestro análisis y el punto delicado del paradigma actual de la democracia mexicana, pues de esta forma se pone de manifiesto la grave desconexión que se tiene entre la participación ciudadana en los procesos electorales y la credibilidad así como la legitimidad que se tiene de los mismos.

Ello constituye el punto de despegue que tienen las personas que fungen como titulares de los órganos del Estado.

Finalmente, se valora la poca aceptación que se tiene de su desempeño en el ejercicio del poder público. Sobre este particular, podríamos resumir este problema con las siguientes interrogantes:

1. ¿Representa un avance en el ejercicio de la democracia, el que los procesos electorales cuenten con altos índices de legitimidad?

2. ¿Para qué se eligen por voto popular, universal, libre, secreto y directo a los titulares de los órganos del Estado?

3. En términos de efectividad en labor de gobierno, ¿ hay conveniencia en la selección de autoridades legítimas y que a través de su ejercicio se pierda paulatinamente su legitimidad, o bien, que su llegada no sea tan pulcra y se legitimen en el ejercicio de gobierno?

Sobre la primera cuestión apuntada, sin duda alguna el grado de confiabilidad de las elecciones es un avance ejemplar en la historia del país, ya que el marco constitucional y normativo ha sido actualizado, permitiendo la competencia entre las diversas fuerzas políticas, sentando las bases para satisfacer los requerimientos sociales en la asignatura del desempeño electoral.

En un siguiente razonamiento para apuntar argumentos en torno a nuestra segunda interrogante, si atendemos a la funcionalidad primigenia que justifica el origen del Estado, tenemos pues que las elecciones, con base en las cuales se integra la voluntad popular traducida en los órganos del Estado, son el mecanismo que se ha encontrado para dar una forma de Gobierno ordenada, sistemática e incluyente de toda la población.

En otras palabras, en la concepción clásica de la democracia, el voto es un sistema a través de cual participan los habitantes de un Estado en la conformación de sus propios órganos, es decir, de su autogobierno, por tanto, dichos órganos deben atender en su ejercicio a la satisfacción de necesidades de sus gobernados.

Aquí es donde actualmente encontramos una discrepancia entre el origen de los órganos y el fin al que atienden, pues en tanto son electos por la población y ejercen sus funciones conforme al marco constitucional, no obstante ello, la percepción del electorado hacia su funcionalidad, responsabilidad y utilidad se encuentra en continuo descrédito.

Es por ello que la tercer interrogante planteada, nos lleva a reflexionar sobre las bases en las que descansa nuestro régimen democrático, ya que es tan delicado como apetecible el caer en perversiones conceptuales que nos lleven a medir la efectividad de las instituciones sólo por sus resultados, independientemente de los mecanismos por los cuales hayan llegado sus titulares al poder.

Es por ello que la lucha por mantener vigentes y en permanente conexión los principios de legitimidad y legitimación es una tarea de toral importancia para los responsables del ejercicio de Gobierno, y sólo de esta manera se podrá consolidar y aspirar a una madurez de la forma de Gobierno que tiene el Estado mexicano.

III. Una encrucijada con salida única

Después de analizar la información que nos indica el alto grado de legitimidad que gozó el Congreso de la Unión al integrarse esta legislatura y los datos sobre la percepción del Congreso, de su utilidad y de su conexión como parte de la democracia, el papel de este Congreso es fundamental dado su carácter de agente en el ejercicio y equilibrio de poderes después de la alternancia.

Es aquí precisamente donde toma relevancia el principal reto de la actual legislatura: contar con la aceptación de la ciudadanía en su desempeño y lograr revertir la tendencia de que el Congreso sea considerado como un significado de la democracia con poca relevancia.

Así las cosas, el Congreso se encuentra situado en una posición estratégica para el desarrollo del país y la clave para esta Legislatura es trabajar en la construcción de una legitimación constitucional para con los gobernados.

Sin duda alguna, el camino que tiene frente a sí este Congreso no es nada sencillo, y pese a ello, se encuentra en una encrucijada en donde las salidas alternativas no existen.

Solamente queda el camino de explorar un nueva forma hacer política, de llevar a cabo un nuevo ejercicio del poder y de la función legislativa responsable informada para con los integrantes del propio Congreso y con toda la población, de manera que se vuelva a conectar el ejercicio del voto con el ejercicio del poder, o al menos, que los legisladores y gobernados vuelvan a entender que las premisas "elección – gobierno" son inseparables.

Esta última afirmación tampoco debe ser tomada con el ánimo de realizar una política y una labor en el gobierno eminentemente con objetivo electoral, porque lejos de beneficiar al escenario se alimentará la volatilidad del voto, sino que debe entender como un esquema en el que a través de una delegación, se escogen a los mejores miembros del elemento humano del Estado para dirigir su rumbo y destino.

Pensar en alternativas con diferentes de caminos que nos alejen de un Gobierno producto de mecanismos legítimos, aún y cuando pudiesen llegarse a legitimar, nos parece una opción inviable e inaceptable, pues ello sólo abonaría en contra de la consolidación de un régimen y un

nuevo esquema de ejercicio democrático, que difícilmente puede ser sustituido por otra fórmula.

Ejemplos tenemos a la vista en la historia contemporánea y los resultados reportados no son nada deseables, es por ello que la apuesta en el Congreso de la Unión es de legitimidad por legitimación, en un esquema institucional que si bien no es perfecto, sí es perfectible.

Bibliografía

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2002.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Integración 2000.

Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, Integración 2000.

Huber & Asociados, Consultoría Jurídica, Política y Electoral, S.C., *Análisis Estadístico 2001*. México.

Latinobarómetro, *Informe 2001*.

Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Ed. Aguilar, Buenos Aires, 1960.

Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, *El Espíritu de las Leyes*, Ed. Porrúa, México, 1992.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, México, 1985.

Tomás de Aquino, *El Régimen de los Príncipes*, Ed. Tecnos, Madrid, 1995.

Transparencia Mexicana / Consulta Mitofsky, *Encuesta sobre Corrupción y Buen Gobierno 2001*, México.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Informe Anual 1999-2000*, México.

Desempeño Legislativo en México

Luis Carlos Ugalde*

La mayor influencia del Congreso mexicano en la política nacional durante los últimos años deriva de tres conjuntos de factores: los mayores poderes formales que ha adquirido el Congreso; la mayor competitividad electoral que ha conducido a un mayor pluralismo en las cámaras legislativas; y la eliminación de los poderes partidistas o extralegales que la Presidencia ejerció sobre el Congreso durante los gobiernos unificados encabezados por el PRI hasta 1997.

Esa mayor influencia del Congreso contrasta con su desempeño legislativo, pues en opinión de ciudadanos, analistas y electores, el Congreso Mexicano ha carecido del profesionalismo, la calidad técnica y la productividad para ejercer sus funciones. Es importante ser cuidadoso con estos argumentos porque los poderes legislativos alrededor del mundo cumplen diversas funciones y es impreciso medir su funcionamiento en alguna dimensión en demérito de otras. Por ejemplo, los congresos cumplen una función de representación, y en ocasiones ese propósito puede contraponerse con el de producir políticas públicas eficaces. En otras ocasiones, los congresos pueden ser muy productivos pero aprobar leyes sin que algunas de ellas cuenten con la calidad suficiente. Por ello es importante evaluar el desempeño del Congreso mexicano en varias dimensiones para evitar juicios simplistas.

Este trabajo analiza los factores que han aumentado la influencia del Congreso mexicano, discute algunos enfoques para medir el desempeño legislativo y concluye con una revisión de los principales retos al futuro.

* Profesor-Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

1. Los factores de la nueva influencia

El principal factor que ha aumentado la influencia del Congreso mexicano ha sido el mayor pluralismo, resultado de las reformas electorales implementadas en los últimos 20 años y de la mayor competitividad entre partidos. El fortalecimiento del sistema de partidos, que permitió a la oposición ganar terreno, fue un proceso auspiciado por las diversas reformas electorales. Primero fue la inclusión de diputados de partido promovida en 1963 por el entonces presidente Adolfo López Mateos, que aseguró una representación de cinco curules a los partidos minoritarios que obtuvieran 2.5 por ciento de la votación y una curul más por cada 0.5 por ciento de votación adicional, hasta un máximo de 20 asientos [1]. En 1973 se elevó el número máximo de curules a que podía aspirar un partido por este mecanismo de 20 a 25.

Más tarde, en 1977, el gobierno del presidente José López Portillo introdujo la representación proporcional (RP) en la Cámara baja, que quedaría integrada por 300 diputados de mayoría relativa y 100 por la vía proporcional mediante listas regionales. La nueva reglamentación también redujo los requisitos impuestos a los partidos para conservar su registro. Para 1986 el número total de diputados se amplió a 500, 300 de mayoría relativa y 200 de R.P., y se concedió al partido mayoritario acceso a estas diputaciones de las cuales antes estaba excluido. Así, el partido mayoritario (PRI) podría ocupar hasta 350 curules como máximo, equivalente a 70% de la representación en la Cámara [2].

Durante el sexenio de Carlos Salinas se continuó con otro ciclo importante de reformas electorales. Las primeras modificaciones implementadas en 1989 buscaron incrementar la imparcialidad y la transparencia: se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral. Años más tarde, en 1993, hubo otro ciclo de reformas que buscaron modificar la representación política. Se redujo el número máximo de diputados del partido mayoritario de 70 a 63 por ciento de la Cámara y se aumentó el número de senadores de 64 a 96, una cuarta parte de los cuales sería asegurada a la oposición, mediante el principio de primera minoría, y el resto por el principio de mayoría relativa.

Finalmente, durante el gobierno de Ernesto Zedillo se incorporó la representación proporcional al Senado. La integración quedó: 64 senadores electos por mayoría relativa, 32 por primera minoría y 32 por R.P. Al método de composición parlamentaria le seguirían otras reformas. El gobierno fue separado de la organización de los comicios y se aseguraron condiciones de equidad en la

[1] Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo estado*, FCE, México, 1994.

[2] *Ibid*, pp. 234-236.

competencia electoral, tanto en el acceso a financiamiento público y privado como en la asignación de espacio en los medios[85].

Como resultado de esas reformas y de la mayor competitividad electoral, en 1997 el PRI perdió por primera vez su mayoría absoluta en la Cámara baja dando lugar a un gobierno dividido. Condición que se repitió tras la elección federal de 2000, pero ahora en ambas cámaras del Congreso. El PRI mantiene sólo 42 por ciento de las curules en la Cámara de Diputados y en el Senado la oposición tuvo un crecimiento acelerado: Acción Nacional pasó de 1.5% de escaños en 1994 a cerca de 36% en 2000; y el PRD ascendió del modesto 3.1% en 1991 a 12.5% en la pasada elección federal[86]. (Ver cuadros 1 y 2).

Cuadro 1

Composición de la Cámara de Diputados, 1970-2003[1]

Porcentaje de curules

Legislatura	Partido			
	PRI	PAN	PRD-izquierda[a]	Otros[b]
1970-1973	83.5	9.3	7.0	0
1973-1976	81.8	10.8	7.3	0
1976-1979	81.7	8.5	9.7	0
1979-1982	74.5	10.7	12.2	2.5
1982-1985	74.7	12.6	9.5	3.0
1985-1988	72.0	10.2	14.7	3.0
1988-1991	52.2	20.2	27.6	0
1991-1994	65.4	17.6	7.2	0
1994-1997	60.2	23.6	14.0	0
1997-2000	47.6	24.2	26.6[c]	1.2[d]
2000-2003	42.2	41.2	10.0	6.6[e]
Promedio	**66.9**	**17.2**	**13.2**	**1.4**

[a] La primera presencia legislativa del PRD es en la legislatura 1991-1994. Para la composición de legislaturas anteriores se incluyen los partidos PPS, PCM, PMS, PRT, PMT, PSUM y PARM.

[b] Incluye el Partido Demócrata Mexicano e independientes.

[c] Incluye el Partido del Trabajo.

[d] Asientos correspondientes al Partido Verde Ecologista de México.

[e] Incluye el Partido Verde, Partido del Trabajo, Convergencia por la Democracia, Partido de la Sociedad Nacionalista y Partido Alianza Social.

Fuente: Luis Carlos Ugalde, The Mexican Congress. Old Player, New Power, CSIS, Washington D.C., 2000. p. 146.

[3] 70% del financiamiento se distribuye de manera proporcional y 30% de modo igualitario. Además, el financiamiento público prevalece sobre el de origen privado a razón de diez veces, es decir, los recursos privados no pueden superar el 10% del financiamiento público que reciba un partido. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, libro segundo, título tercero, artículos 49-49c.

[4] Datos de Luis Carlos Ugalde, "The Mexican Congress. Old Player, New Power", en *Revista*, otoño 2001, p.14.

Cuadro 2
Composición del Senado, 1982-2006
Porcentaje de escaños

Periodo	Partido			
	PRI	PAN	PRD	Otros
1982-1988	100.0	—	—	—
1988-1991	93.8	—	6.3	—
1991-1994	98.4	1.6	—	—
1994-1997	74.2	19.5	6.3	—
1997-2000	60.2	25.8	12.5	1.6
2000-2006	46.9	35.9	11.7	5.5

Fuente: Alain de Remes, "La nueva geografía electoral mexicana y el voto dividido en los estados durante la elección federal del 2 de julio del 2000", Documento de Trabajo num.138, CIDE, México, 2000, p. 4; Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldemberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000, p. 69.

2. El desempeño legislativo

El desempeño legislativo es el criterio más importante para evaluar si los poderes legislativos cumplen su función política y representativa. Sin embargo, el concepto "desempeño legislativo" es ambiguo y carece de una definición y de consenso sobre los criterios para medirlo. ¿Qué es más importante, la representación o la eficacia? ¿La congruencia política de los diputados o su capacidad para adaptarse a nuevas circunstancias? ¿La disciplina o el voto de conciencia? ¿Ser responsivos a las demandas de los votantes o legislar en nombre de la técnica y de la racionalidad económica?

En las próximas páginas se revisan algunos indicadores del desempeño legislativo y se proponen nuevos índices para aproximarse a la operacionalización de ese concepto.

Influencia

Uno de los principales criterios para evaluar el desempeño de un congreso es su grado de influencia en el proceso político y legislativo de un país. Y dentro de las ramas en las cuales los poderes legislativos tienen voz y voto son la fiscalización del Ejecutivo, así como el proceso de discusión y aprobación del presupuesto y los ingresos del gobierno.

En México, la fiscalización legislativa del Ejecutivo fue exigua y limitada durante las décadas de gobiernos unificados en las cuales el Legislativo hizo uso escaso de sus facultades y desechó diversas propuestas para fortalecer sus facultades de control[5]. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década pasada la vigilancia legislativa aumentó, se detectaron irregularidades y el Congreso empezó a llamar a cuentas, de manera gradual, a diferentes entidades de la administración pública. A la vez, se empezó a discutir la urgencia de fortalecer a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, como el principal eje de vigilancia y control sobre el Ejecutivo.

Después de cuatro años en discusión, en 1999 fue finalmente aprobada la iniciativa por la que se creó la Auditoría Superior de la Federación, encargada de supervisar los egresos e ingresos de las diferentes entidades que controlan recursos públicos y que sustituyó a la otrora Contaduría Mayor de Hacienda. Este órgano, cuyo cuerpo directivo es apartidista por requisito legal, es a su vez coordinado y vigilado por la Comisión de Vigilancia. Sus reportes llegan a manos del pleno de la Cámara de Diputados y pueden derivar en sanciones contra los funcionarios públicos, desde administrativas hasta penales. La pluralidad política en el Congreso ha propiciado a su vez una nueva pluralidad en la composición de su Comisión de Vigilancia, que se encuentra integrada actualmente por 30 diputados, de los cuales 13 pertenecen al PRI, 12 al PAN, 3 al PRD, 1 al PVEM y otro más al PT[6].

La aprobación del Presupuesto de Egresos es otra área en la cual se observa con nitidez la mayor influencia del Congreso. El presupuesto del 2002, por ejemplo, fue aprobado una vez que se introdujeron importantes enmiendas a la iniciativa del Ejecutivo. Al final, el presupuesto fue aprobado por 417 votos a favor y una abstención.

---

[5] Para una discusión amplia sobre el proceso de vigilancia legislativa en México, ver Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Miguel Angel Porrúa y Cámara de Diputados, 2000, capítulos 2 y 3.

[6] Consúltese la página electrónica de la Cámara de Diputados, www.cddhcu.gob.mx.

Cuadro 3

Presupuesto de Egresos 2002*
Algunos rubros
(Miles de millones de pesos)

Rubro	Proyecto del Ejecutivo	Decreto Aprobado
Legislativo	5.0	4.9
Judicial	20.3	15.4
Ejecutivo(ramos administrativos)	304.1	332.5
Ejecutivo(entidades)	447.3	445.4
IFE	5.8	5 8
Participaciones a estados y municipios	207.1	218.7
Total	1,410.6	1,463.3

** Fuente: Para el proyecto del Ejecutivo, Gaceta Parlamentaria núm. 878 III, 13 de noviembre de 2001; para el decreto aprobado, Diario Oficial de la Federación, 1 de enero de 2002. El cuadro contiene sólo algunos de los rubros y por ello la suma de los rubros no corresponde con el total.*

Por su parte, la Ley de Ingresos también ha sido fuente de diversas modificaciones desde 1998. Por ejemplo, la Ley aprobada la madrugada del primero de enero de 2002 tuvo una votación a favor de 427 votos, 4 en contra y 10 abstenciones en la Cámara de Diputados, pero ese amplio consenso logrado se alcanzó después de haber modificado diversos rubros de la iniciativa original y se refirió a la votación en lo general [7]. En lo particular hubo disenso: el artículo VII transitorio recibió 368 votos a favor, y el VIII transitorio pasó tan sólo con 254 votos a favor [8].

[7] Gaceta Parlamentaria LVIII Legislatura, www.cddhcu.gob.mx.
[8] *Ibid.*

Cuadro 4

Ley de Ingresos 2002*

(Miles de millones de pesos)

Rubro	Proyecto del Ejecutivo	Decreto Aprobado
ISR	309.1	356.8
IVA	223.7	223.7
IEPS	138.4	155.07
Bienes suntuarios	0	8.7
Total	1,410.6	1,463.3

** Fuente: Para el proyecto del Ejecutivo, Gaceta Parlamentaria núm. 878 II, 13 de noviembre de 2001; para el decreto aprobado, Diario Oficial de la Federación, 1 de enero de 2002. El cuadro contiene sólo algunos de los rubros y por ello la suma de los rubros no corresponde con el total.*

Aun después de aprobada, la Ley de Ingresos suscitó una polémica que motivó a algunos legisladores a presentar iniciativas de enmienda. Durante las sesiones de la Comisión Permanente de enero del 2002, un diputado del PAN presentó una iniciativa para reformar el presupuesto y se presentaron 5 iniciativas de reforma a la Ley de Ingresos: una fue enviada por el Congreso del estado de Jalisco, una por diputados federales del mismo estado, una por el PRD, otra por el PVEM y una más por diputados del PAN [9].

La mayor influencia del Congreso se observó también en la aprobación del último proyecto de reforma fiscal del Ejecutivo a fines de 2001. La iniciativa tenía la intención de ser una gran reforma hacendaria orientada a homologar tasas fiscales e incorporar el mercado informal a la base de contribuyentes. Sin embargo, la poca persuasión del presidente sobre los legisladores y la influencia que éstos ejercieron en el producto final, alteraron el proyecto que acabó siendo una reforma fiscal limitada a incrementar los impuestos a ciertos bienes y servicios y modificar en menor medida el método de recaudación fiscal. El paquete legislativo aprobado implicó reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y a la Ley Aduanera y la inclusión de nuevos gravámenes a los llamados "bienes y servicios suntuarios" contemplados en la Ley de Ingresos. Como resultado de esas enmiendas, la reforma fue aprobada por amplias mayorías, lo cual lejos de mostrar la nueva influencia del Ejecutivo muestra la influencia del Legislativo.

[9] *Ibid.*

Cuadro 5

Votación de la Reforma Fiscal en el Congreso*

	Cámara de Diputados			Cámara de Senadores	
	A favor	En contra	Abstenciones	A favor	En contra
Ley del ISR	458	3	1	104	0
Ley del IEPS	407	12	28	56	55
Ley Aduanera	434	0	4	109	2

*Fuente: Elaboración propia con información del Diario de Debates del Senado, 30 y 31 de diciembre de 2001; y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 31 de diciembre de 2001.

Es importante destacar que influencia legislativa no es sinónimo de buenas leyes para el desarrollo del país. Un congreso puede ser muy influyente sin que sus decisiones tengan un impacto positivo para la población. Con frecuencia, algunas disposiciones buscan proteger a los grupos más desfavorecidos en el corto plazo, pero a costa de frenar la creación de empleos, distorsionar la asignación de recursos y a la larga pueden ser políticas que perjudiquen a los grupos a los que originalmente se busca favorecer. Al modificar la iniciativa de reforma fiscal que envió Vicente Fox al Congreso en abril del 2001, éste buscó "proteger" a un segmento de la población rechazando la aplicación del IVA a alimentos y medicinas, por ejemplo, pero al hacerlo tuvo que introducir impuestos compensatorios en otras ramas que a la larga pueden reducir la actividad económica y el empleo. Siendo influyente y responsivo, el Congreso pudo haber actuado de manera irresponsable [10].

Productividad

La productividad legislativa es otro concepto usado como indicador del desempeño del Congreso. Presenta la ventaja de cuantificar el ritmo de actividad legislativa; sin embargo, su inconveniente radica en que compara "peras con manzanas" pues lo mismo cuenta para ese indicador una ley secundaria aprobada por una mayoría absoluta que una reforma constitucional de alto impacto aprobada por mayoría calificada. Asimismo, muchos indicadores de productividad no miden la calidad y congruencia de las iniciativas aprobadas. No obstante, medir la productividad arroja información útil para indagar el ritmo y la fuente de la actividad del Congreso.

[10] Para una discusión sobre los conceptos de responsabilidad y responsividad política, véase Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2002.

Cuando el PRI pierde la mayoría absoluta de asientos en la Cámara baja en 1997 se temía un posible escenario de parálisis legislativa y confrontación entre poderes. El desenlace, sin embargo, no fue de enfrentamiento bajo el criterio de productividad legislativa: en los primeros dos años de ejercicio de la Legislatura LVII (1997-2000), la tasa de productividad legislativa ascendió a 20.4%, con una aprobación de 80 iniciativas de las 391 presentadas. Aunque el indicador fue menor al registrado por la Legislatura que le precedió, los números no son propiamente los de un congreso que sufre de parálisis legislativa. Y un dato más: 83.9% de las iniciativas fueron propuestas de los diputados y 3.6% de los senadores; en conjunto, 87.5% de las iniciativas salieron de los legisladores federales. Por su parte, el Ejecutivo remitió sólo 9.2% de las iniciativas presentadas entre 1997 y 1999, cifra que contrasta de manera abrupta con el 32.3% que registró en este renglón en toda la Legislatura LV (1991-1994) [11]. Estos datos corroboran la mayor actividad e influencia del Congreso en el proceso político.

Por su parte, la legislatura 58 (2000-2003) fue más productiva que la anterior (1997-2000). De acuerdo con un estudio de Jeffrey Weldon (*Reforma*, 14 abril 2002), la tasa de aprobación de la Cámara de Diputados hasta el 4 de abril pasado del 2002 era de 23.4% considerando todas las iniciativas presentadas por el propio Congreso, el Ejecutivo y las legislaturas estatales, tasa ligeramente mayor al 20.4% para el mismo periodo de la anterior legislatura, pero mucho menor que las tasas de 62% observada en el trienio 1991-94, por ejemplo, o la de 45% en la legislatura 1994-97.

Cuadro 6

Productividad Legislativa, 1988-2003

Legislatura	Productividad (porcentaje de iniciativas aprobadas con respecto a iniciativas presentadas)
1988-1991	34
1991-1994	62
1994-1997	45
1997-2000	21*
2000-2003	23.4*

Fuentes: Jeffrey Weldon, «Creceproductividad en cámaras», *Reforma*, 14 abril 2002; y Nava, María, Jeffrey Weldon y Jorge Yáñez, 2000, «Cambio político presidencialismo y producción legislativa...», cuadro 5, p. 95.

[11] Estos datos provienen de María Amparo Casar "Legislatura sin mayoría: cómo va el score", en *Nexos*, num. 265, enero 2000 y Jeffrey A. Weldon, "Un San Lázaro con iniciativa", en *Reforma*, junio 2, 2001.

Pero la productividad legislativa no puede ser medida sólo por el número de iniciativas aprobadas, pues en muchas ocasiones los cambios constitucionales y legales se refieren a cuestiones menores, de sintaxis, y no a transformaciones de fondo del *status quo*. Incluso, no todas las iniciativas son necesariamente mejores que el estado actual de las leyes que pretende reformar. En este sentido, en lo relacionado con el proceso legislativo, que constituye sólo un aspecto entre otros más para evaluar el desempeño del Congreso, sería más adecuado evaluar la productividad midiendo todas las iniciativas sometidas al voto del pleno del Congreso que incluyen las aprobadas y las rechazadas. Con ello el indicador sería un cociente de iniciativas votadas entre iniciativas presentadas. Siguiendo esta fórmula se podría observar cuántos asuntos desahogó el Congreso y cuántos dejó pendientes.

Es importante destacar que la productividad es un indicador numérico que omite consideraciones con respecto a la calidad, impacto y justicia de las iniciativas aprobadas. Un congreso puede legislar "al vapor" con leyes aprobadas que atenten contra las libertades, contra la justicia y contra el crecimiento económico, y sin embargo, contar con altos indicadores de productividad. Por ello es preciso contemplar que la productividad requiere de indicadores complementarios para evaluar al Congreso desde una perspectiva global.

3.Indicadores alternativos de desempeño legislativo

Un indicador alternativo para evaluar al Congreso es por la combinación de influencia política y apoyo del electorado, siguiendo la clasificación propuesta por Michael Mezey. El primer criterio se asocia directamente con la capacidad del Congreso para rechazar o modificar iniciativas del Ejecutivo, mientras que el segundo se refiere al respaldo ciudadano al Congreso mediante encuestas sobre satisfacción con sus resultados[12]. Con base en ambas dimensiones, el autor construyó una clasificación de legislaturas en cinco categorías. (Ver Cuadro 7).

Cuadro 7

Tipología de las Legislaturas según Mezey

		Apoyo Social	
		Mínimo	Máximo
Poder en la toma de decisiones	**Mucho**	Legislaturas vulnerables	Legislaturas activas
	Moderado	Legislaturas marginales	Legislaturas reactivas
	Nulo		Legislaturas mínimas

Fuente: Michael Mezey, "Classifying Legislatures", en Norton, Philip, Legislatures, Oxford University Press, 1990

Según la propuesta de Mezey, las *legislaturas activas* son aquellas que cuentan con el máximo apoyo social y mucho poder en la toma de decisiones; las *legislaturas reactivas* gozan del máximo apoyo social y un moderado poder en la toma de decisiones; las *legislaturas mínimas*, aunque tienen el máximo apoyo social, tienen un nulo poder en la toma de decisiones; las legislaturas son *vulnerables* cuando tienen mínimo apoyo social y mucho poder en la toma de decisiones; y, finalmente, son *marginales* cuando su poder en la toma de decisiones es moderado y su apoyo social mínimo. Algunas combinaciones sugeridas por Mezey parecen a primera vista ilógicas. Por ejemplo, uno supondría que siempre que una legislatura cuenta con un amplio apoyo popular eso se traduce en una gran influencia en la toma de decisiones. Sin embargo, eso depende del sistema electoral que traduce apoyo popular en escaños, por un lado, y de las reglas que regulan el proceso legislativo, por otro. Puede haber congresos con alto apoyo de los votantes que sin embargo cuenten con pocas facultades para legislar o modificar las enmiendas del Ejecutivo.

[12] Michael Mezey, «Classifying Legislatures», en Norton, Philip, *Legislatures*, Oxford University Press, 1990, pp. 155-163.

Una vez revisados diversos criterios para medir el desempeño legislativo, a continuación se sugieren diversos indicadores para construir un índice integral que mida las diferentes vertientes del trabajo de los congresos. Esos criterios son: eficiencia, influencia, transparencia, apoyo popular y congruencia política.

Eficiencia. Se determina, como ya se explicó, por el número de asuntos desahogados por el Congreso en un año (iniciativas votadas / iniciativas presentadas). Este indicador mide el ritmo de actividad legislativa que incluye tanto las iniciativas aprobadas como aquellas rechazadas, porque ambos grupos forman parte de la agenda legislativa y consumen tiempo y recursos de los legisladores.

Influencia. Mide la capacidad de los congresos para afectar el proceso legislativo mediante iniciativas propias y a través de su capacidad para enmendar las iniciativas del Ejecutivo. Para ello se podrían valorar dos aspectos: cuántas iniciativas presentadas por legisladores fueron aprobadas respecto del número total de iniciativas que se presentaron, y cuántas iniciativas presidenciales fueron modificadas en el Congreso respecto del número de iniciativas que presentó el Ejecutivo.

Transparencia. Es un factor importante que mide la accesibilidad a la información sobre el funcionamiento interno del Congreso (ingresos, gasto, asignación de recursos, comprobación de erogaciones, sueldos y salarios). En México, el Congreso es uno de los actores claves del sistema para exigir cuentas a los otros poderes y, sin embargo, rinde pocas cuentas de su gasto, de sus decisiones y de sus actividades. Siendo el Congreso un actor central para controlar a los otros poderes y garantizar la transparencia del gobierno, es impostergable que él mismo sea transparente con respecto a su funcionamiento y presupuesto internos.

Apoyo popular. Siendo un espacio de la representación ciudadana, el Congreso también debe ser valorado por el apoyo popular de la ciudadanía a su labor, medido por encuestas. Los estudios de opinión a nivel distrital pedirían del encuestado que calificara, por un lado, el desempeño global del Congreso, y por otro lado, que determinara qué tanto conoce a su legislador. Con la información recabada de ambas preguntas se podría sacar un promedio ponderado.

Congruencia política. Finalmente, es importante medir la proximidad de los legisladores con los postulados de su partido (congruencia política), tomando como base el sentido del voto de los legisladores en las resoluciones del Congreso. Este indicador es útil porque mide qué tan predecible es el comportamiento y sentido de votación de los grupos

parlamentarios, lo que establece parámetros que facilitan la cooperación, el intercambio de apoyos y ofrece información al Ejecutivo para contemplar las preferencias de los legisladores en el diseño de iniciativas de ley. En el caso extremo en donde los legisladores votaran de manera aleatoria, la cooperación se volvería imposible porque los costos de información y negociación se elevarían mucho y la productividad tendería a cero.

De las operaciones anteriores se obtendrían resultados desglosados para cada ámbito de análisis y estos resultados, sumados, darían a su vez un resultado agregado de una cifra, final, para calificar el desempeño de un año de labores del Congreso. Se tendrían entonces datos globales pero también datos pormenorizados. Además, la información utilizada está disponible con facilidad, de modo que recabarla no sería obstáculo. De este modo, se contaría con un indicador global que trascienda el criterio de la productividad.

El indicador del desempeño legislativo quedaría como se establece en el Cuadro 8.

Cuadro 8

Indicadores de desempeño legislativo

Resultados desglosados				
Eficiencia	**Influencia**	**Transparencia**	**Apoyo Popular***	**Congruencia Política**
Iniciativas votadas / iniciativas presentadas	(Iniciativas legisladores aprobadas / aprobadas / Iniciativas totales) + (Iniciativas Ejecutivo modificadas / Iniciativas del Ejecutivo presentadas)	Grado de conocimiento público de la forma como se asignan recursos	Grado de satisfacción de los ciudadanos + Conocimiento del electorado de sus representantes	Proximidad entre el voto de los legisladores y los postulados y principios de su partido
Resultado Agregado				
(eficiencia + influencia + transparencia + apoyo popular + congruencia política)				

* Utilización de encuestas. Método después de calificar el conocimiento que se tiene del legislador y de sacar la desviación estándar para suprimir respuestas no informadas.

4. Los retos

Durante los últimos años, la pluralidad, influencia y productividad del Congreso mexicano han sido crecientes. Sin embargo, las nuevas condiciones han evidenciado la problemática que envuelve el diseño institucional en México. El veto presidencial, el proceso presupuestario, la "reformabilidad" de la Constitución, la resolución en casos de falta absoluta del presidente y el fortalecimiento de la autonomía y profesionalismo del Congreso, son temas que merecen tratamiento inmediato y que, de no darse, son un riesgo para la joven democracia mexicana.

La normatividad del veto presidencial, por ejemplo, requiere de una revisión que pase por las ocasiones en que puede ser ejercido. Un ejemplo recurrente es la capacidad del Ejecutivo para vetar un presupuesto aprobado por el Congreso. A grandes rasgos, el problema consiste en que el presidente no está facultado para emitir observaciones a las resoluciones emanadas de una sola cámara, y la discusión y aprobación del presupuesto son responsabilidad exclusiva de los diputados (no interviene el Senado). No obstante, el inciso "j" del artículo 72 constitucional nombra los casos específicos en los que el presidente no puede practicar su derecho a veto y en dicha lista no se contiene el caso de los egresos de la federación. Por ello existe ambigüedad sobre la facultad presidencial para vetar el presupuesto. No obstante, numerosas son las evidencias sobre casos en los cuales el presidente practicó el veto en esta materia (Jeffrey Weldon cuenta un total de 45 casos entre 1917 y 1997).

El proceso presupuestario también presenta complicaciones frente a la eventualidad de que los legisladores no alcancen el consenso necesario para la aprobación del presupuesto al iniciar el año fiscal. En otros países y en algunas entidades federativas del país, se contemplan diferentes procedimientos para evitar la parálisis, entre los que destaca la llamada *reconducción presupuestal*, que puede incluir la entrada en vigor de la iniciativa presidencial tal cual fue introducida al Congreso en caso de no contar con presupuesto, hasta la aplicación del presupuesto anterior con incrementos según los indicadores inflacionarios. Una alternativa más apretada consiste en asegurar recursos para el pago de sueldos de los funcionarios públicos, así como para mantener determinados programas públicos en rubros sociales.

En el caso federal, sin embargo, no existe previsión de este tipo y la consecuencia de una falta de presupuesto y gasto puede conducir a la parálisis temporal del sector público. El antecedente más inmediato en este ámbito fue la aprobación del Presupuesto de Egresos del 2002, cuyas discusiones se alargaron hasta rebasar el plazo que la Constitución concede a los legisladores para resolver sobre el tema.

Otro tema que requiere clarificarse es el procedimiento para reformar la Constitución. El texto dice que "se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas" (art.

135 de la Constitución). Como se lee del texto constitucional, no hay claridad sobre dos asuntos específicos y cruciales: ¿Qué tipo de mayoría se requiere en cada entidad federativa para lograr la aprobación de una reforma constitucional? ¿Basta la mayoría absoluta o es necesaria una mayoría calificada como la exigida al Congreso de la Unión? ¿Puede el presidente vetar estos proyectos?

Existen muchos y muy consistentes argumentos para suponer que el presidente no puede vetar enmiendas constitucionales, pero la Carta Magna nada dice al respecto. Y sobre las mayorías, durante la aprobación de la reforma sobre derechos y cultura indígenas en 2001, se contabilizaron como aprobaciones aquellas de legislaturas locales donde la votación vencedora había implicado sólo mayoría absoluta. Pedir además que las legislaturas aprueben las enmiendas por mayoría calificada sería tanto como pedir que la Constitución no sea objeto de modificación. Pero, nuevamente, el texto constitucional nada dice al respecto[13].

Otra ambigüedad existe cuando se da una falta absoluta del presidente en funciones, en cuyo caso el Congreso en pleno designa sucesor a mayoría calificada. En caso de que la ausencia ocurra durante los dos primeros años, se nombra un presidente interino y se convoca a elección extraordinaria para nombrar a otro que terminará el periodo. Si la falta ocurre durante los últimos cuatro años, el artículo 84 constitucional dispone la designación de un presidente sustituto que concluirá el periodo. Y cuando la falta ocurra durante los recesos del Congreso, la Comisión Permanente designa un presidente provisional, convoca al Congreso a sesión extraordinaria y se sigue el procedimiento señalado. En apariencia el trámite establecido cubre cualquier eventualidad, pero no es así. Se exige mayoría calificada y ésta es difícilmente conseguida en condiciones de pluralidad política, y la designación de un presidente, previsiblemente, despertaría aún más disidencia de la que se ha visto en otros casos. Podría transcurrir un tiempo largo hasta que el país tuviera de nuevo un jefe de Estado. Los antecedentes de otras constituciones en nuestra historia depositaban la presidencia en quien fungiera como presidente de la Suprema Corte al momento de la ausencia. La Constitución actual adolece de este mecanismo o algo que se le parezca, por lo que es necesario tener un dispositivo que prevenga la falta de arreglos en el Congreso a la hora de elegir un presidente para cubrir la ausencia.

[13] En la Cámara de Diputados se encuentran iniciativas que buscan hacer explícitas estas cuestiones, así como la del veto en el proceso presupuestario.

Para aprovechar la inédita autonomía y fuerza del Congreso, también es necesario emprender ciertos cambios tendientes a su profesionalización, entre ellos reincorporar la reelección consecutiva de legisladores derogada en 1933. En 1998 fueron presentadas tres iniciativas para restituir la reelección, dos ante la Cámara baja y una en el Senado. Sin embargo, ninguna tuvo resolución [14]. El argumento central de quienes se oponen a la reelección inmediata es que la reelección sí está permitida, aunque sea con intervalos de una legislatura. Con base en lo dispuesto en la Constitución, surgió la idea de que los legisladores sí se reelegían en una suerte de "columpio", que suponía que el diputado saltaba al Senado y luego regresaba a la Cámara baja; entonces había tanto reelección como experiencia parlamentaria. Sin embargo, este razonamiento no se sostiene con la evidencia empírica. En la Cámara de Diputados, sólo 31 diputados de la LVI Legislatura (1994-1997) fueron reelectos para la Legislatura LVIII (2000-2003), cifra que representa apenas el 7% de la composición total de la Cámara; y al menos uno de los diputados que resultó reelecto, Salvador López Orduña del PAN, abandonó su primer periodo temprano para lanzar su candidatura a presidente municipal, puesto que ocuparía; y en su segundo ciclo solicitó licencia a la Cámara antes de cumplir un año para ser candidato a gobernador de su estado [15]. En el Senado, "de los 668 priístas que ocuparon escaños entre 1934 y hasta 1997, más de 95 por ciento nunca regresó a la Cámara. Solamente 28 senadores se reeligieron y de ellos, únicamente Emilio González Parra lo hizo en dos ocasiones[16]".

5. Agenda del Congreso

El Congreso tiene un abultado número de iniciativas que desahogar tan sólo contando las que buscan reformas constitucionales. En el periodo que va del 1º de septiembre de 2000 al 15 de diciembre de 2001, se presentaron 94 iniciativas que buscan reformar hasta 80 artículos de la Constitución; de este número, sólo una ha sido enviada por el Ejecutivo, 10 por las legislaturas de los estados y el resto, 83, por las fracciones parlamentarias de los partidos (el partido con mayor número de proyectos es el PRD, con 32, y sólo el PAS y el PSN no han introducido proyectos). De todas las iniciativas, sólo una fue aprobada y publicada el 14 de agosto de 2001, en la que se reforman los artículos 1, 2, 4, 18 y 115 [17].

---

[14] Véase Jorge González Chávez, "Reelección inmediata de legisladores, en *Reportes*, Cámara de Diputados, marzo de 2000.

[15] Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados, www.cddhcu.gob.mx

[16] Ver Alvaro López Lara y Nicolás Loza, «El Senado Mexicano: Cambio Institucional y Percepciones Públicas de su Desempeño», en *Revista del Senado de la República*, Vol. 5, Núm. 14, 1999.

[17] Jorge González Chávez y Juan Carlos Cervantes, "Iniciativas de reformas constitucionales presentadas en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados", en *Reportes*, enero de 2002.

Cuadro 9

Iniciativas de reforma constitucional para fortalecer al Congreso presentadas en la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2000-2001

Presenta	Síntesis del Contenido
PRI	Varias disposiciones. Reduce el número de diputados de representación proporcional a 100 y elimina la representación proporcional en el Senado que se compondría por 96 miembros; permite la reelección consecutiva; concede a los legisladores un cuerpo de asesores; faculta a las cámaras para delegar en sus comisiones la discusión y votación de proyectos de decreto; faculta al Congreso para ratificar el Plan Nacional de Desarrollo; incorpora al Senado en el proceso presupuestario; en caso de no aprobarse el presupuesto de egresos en un año, dispone la aplicación del presupuesto anterior con actualización de la inflación; ratificación de los secretarios de Estado por parte del Senado.
PRI	Propone que las Cámaras que integran el Congreso de la Unión se compongan por 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 96 senadores electos por el principio de mayoría relativa.
PRD	Aumenta el número de diputados de representación proporcional a 240.
PRD	Instituye la figura de las candidaturas de prelación.
PRI	Reelección inmediata limitada de los senadores y diputados federales.
Congreso de Chihuahua	Reelección y fortalecimiento del Congreso.
PRI	Establece el derecho para que los Diputados y Senadores difundan las actividades del Congreso y sus opiniones mediante el acceso a los medios de comunicación escritos o electrónicos, el uso de tiempos oficiales y a través de los medios con que opere directamente el Congreso. Y la obligación de que en los periodos de receso, acudan a los distritos y entidades federativas, para conocer de la situación que guardan, atender las demandas de la ciudadanía.
PRI	Propone que el Presidente de la República presente dos informes de gobierno, el 1 de septiembre y el 1 de marzo de cada año; amplía los periodos de sesiones ordinarias.
PRD	Ampliar el segundo periodo de sesiones ordinarias.
Congreso de Baja California	Faculta al Congreso de la Unión para evaluar la actividad de la administración pública del país y para proponer las medidas que estime necesarias en la forma que establezcan las leyes (textual).

Presenta	Síntesis del Contenido
PRD	Reformas al procedimiento para hacer observaciones por parte del Ejecutivo a los proyectos de ley que expida el Congreso de la Unión (veto presidencial).
PRD	Prohibe al Ejecutivo hacer observaciones a reformas constitucionales, a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos; incorpora al Senado en el proceso presupuestario; elimina partidas secretas del presupuesto de Egresos; contempla la aplicación del presupuesto anterior hasta la aprobación del que corresponda.
PT	Propone que el veto presidencial sea superado con la mayoría absoluta de los miembros presentes y facultar al presidente de la cámara revisora para ordenar la publicación de reformas.
Ejecutivo	Faculta al Ejecutivo para hacer observaciones a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y contempla mecanismos de reconducción.
Congreso de Chihuahua	Fortalecimiento del Poder Legislativo mediante reformas al procedimiento legislativo y al procedimiento de responsabilidades.
PRI	Otorga al Congreso la facultad de legislar en materia de Seguridad Nacional
PRD	Ratificación del Procurador General de la República por ambas Cámaras del Congreso de la Unión.
PRD	Confiere al Poder Legislativo la facultad de dictaminar, aprobar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo.
PRD	Establece las bases constitucionales aplicables para el caso de que al inicio de un año no estuviera aprobada la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos; y para suprimir la denominada "partida secreta".
Congreso de Chihuahua	Reelección y fortalecimiento del Congreso.
PRI	Modifica la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación
Congreso de Oaxaca	Modifica el procedimiento de reformas a la Constitución, el quórum de votación y la intervención de las legislaturas de los estados

Fuente: Jorge González Chávez y Juan Carlos Cervantes, "Iniciativas de reformas constitucionales presentadas en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados", en Reportes, enero de 2002; Gaceta Parlamentaria, 5 de abril de 2001.

Cuadro 10

Iniciativas de reforma constitucional para fortalecer al Congreso presentadas en el Senado, LVIII Legislatura*

Presenta	Síntesis del Contenido
PRD	Faculta al Senado para ratificar a los secretarios de Estado.
PRD	Faculta al Congreso para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.
PRD	Faculta al Congreso para legislar en materia de husos horarios.
PRI	Faculta al Congreso para legislar en materia de husos horarios.
PAN	Amplía a 20 días el plazo concedido al Ejecutivo para emitir observaciones a los proyectos de ley.
PAN	Faculta al Congreso para aprobar tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo y faculta al Senado para ratificar el nombramiento del secretario de Relaciones Exteriores, agentes diplomáticos y mandos superiores de Hacienda y del Ejército.

Fuente: Elaboración propia con información del sitio oficial del Senado, www.senado.gob.mx

*Contempla sólo las iniciativas pendientes del primer periodo de sesiones del primer año (septiembre-diciembre 2000) y del segundo periodo de sesiones del primer año (marzo-abril 2001).

Muchos consideran que el Congreso difícilmente dictaminará las iniciativas que impliquen reforma constitucional, dada la pluralidad en ambas cámaras y en las legislaturas estatales que también participan en el proceso; sin embargo, como se observa en los cuadros 8 y 9, algunas iniciativas coinciden en los artículos a reformar y en su propósito. Por ejemplo, es probable que pueda aprobarse un mecanismo de reconducción en el proceso presupuestario, y que se amplíen los periodos de sesiones, iniciativas, ambas sobre las que existe mayor consenso.

Aquí he mencionado tan sólo los que me parecen ser retos importantes a tratar en el diseño institucional. Pueden haber otros más. Lo importante es que los legisladores se ocupen de estas tareas antes de que se vean obligados a resolver por las circunstancias o que los casos terminen por dirimirse en la Suprema Corte de Justicia. Con tiempo, las resoluciones podrán ser menos apresuradas y, algo más importante, no ser sujetas de carga partidista. Para evitar desenlaces no deseados, nuestros legisladores deben ponerse a trabajar en ésto y hacerlo bajo un "velo de ignorancia" *rawlsiano* que nos diga que, frente a cualquier circunstancia y sea quien sea el afectado, las leyes disponen el mejor resultado posible.

Bibliografía

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldemberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas,* Cal y Arena, México, 2000, p. 69.

Carbonell, Miguel, "La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional" en *Crónica Legislativa,* página electrónica de la Cámara de Diputados.

Casar, María Amparo, "Legislatura sin mayoría: cómo va el score", en *Nexos*, num. 265, enero de 2000.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De Remes, Alejandro, "La nueva geografía electoral mexicana y el voto dividido en los estados durante la elección federal del 2 de julio del 2000", *Documento de Trabajo* num.138, CIDE, México, 2000.

De Swaan, Mony, "En busca de la equidad", en *Este País*, núm. 108, marzo de 2000.

González Chávez, Jorge y Juan Carlos Cervantes, "Iniciativas de reformas constitucionales presentadas en la LVIII Legislatura" en *Reportes*, enero de 2002.

González Chávez, Jorge, "Reelección inmediata de legisladores, en *Reportes*, Cámara de Diputados, marzo de 2000.

Jeffrey A. Weldon, "Un San Lázaro con iniciativa", en *Reforma*, junio 2, 2001.

López Lara, Alvaro y Nicolás Loza, "El senado mexicano: cambio institucional y percepciones públicas de su desempeño", en *Revista del Senado de la República*, vol. 5, núm. 14, 1999.

Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo estado*, FCE, México, 1994.

Mezey, Michael, «Classifying Legislatures» en: Norton, Philip, *Legislatures*, Oxford University Press, 1990.

Ugalde, Luis Carlos, *The Mexican Congress. Old Player, New Power*, CSIS, Washington, 2000.

———, *Vigilando al Ejecutivo*, Miguel Angel Porrúa y Cámara de Diputados, México, 2000.

———, "The Mexican Congress. Old Player, New Power", en *Revista*, otoño 2001.

———, *Rendición de cuentas y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2002.

Representación Parlamentaria y Disciplina Partidista: el Caso de México*

Luisa Béjar Algazi**

¿De qué manera influye la disciplina partidista en la construcción de una representación parlamentaria democrática? La pregunta es relevante por dos razones, una de ellas, de orden práctico, la otra, de orden teórico. La primera refiere al proceso de cambio político puesto en marcha por la sociedad mexicana, y a la necesidad de acceder a una representación que facilite el afianzamiento de un orden democrático en el país. El reto supone la existencia de un marco institucional capaz de asegurar el apoyo a las líneas fijadas por los partidos al interior de los grupos parlamentarios, pero también de permitir que sus miembros se expresen libremente a fin de cumplir su compromiso representativo con la ciudadanía.

Cuando el equilibrio entre ambos factores no se logra, los intereses de los partidos fácilmente desplazan el mandato de los electores en la integración de la voluntad del Estado, y los obstáculos para una adecuada rendición de cuentas en el momento electoral se ven notoriamente incrementados [1]. Por el contrario, si la autonomía de que dispone el legislador es excesiva, los fines de su acción pueden tornarse personales, o bien buscar la satisfacción de clientelas opuestas al interés colectivo. En ambas circunstancias, apenas puede sorprender que la legitimidad del nuevo régimen se vea lastimada, y que la gobernabilidad se torne una labor harto compleja.

---

* Ponencia presentada en la Reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, celebrada en el Hotel Hyatt Regency de la ciudad de Miami, Florida. Marzo 16-18, 2000.

** Catedrática de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

[1] A este respecto, piénsese sólo en los problemas que puede crear una desacertada mediación de afanes diversos y hasta contrarios, o en el desconcierto social producido por legisladores que de manera constante cambian de fórmula política.

En su dimensión teórica, la relación entre disciplina partidista y representación parlamentaria se ha planteado con bastante profusión como una consecuencia del interés fundamental de cualquier representante popular en promover su carrera política [2]. La insistencia de esta visión en la literatura politológica se constata tanto en los estudios referidos a la arena electoral como en los orientados a dar cuenta del quehacer legislativo. En lo que toca a éstos últimos, el foco de atención de la mayoría de los estudios dedicados a la cuestión se ha centrado en la votación del pleno [3]. Los aspectos procedimentales correspondientes a la fase anterior al proceso de votación, en cambio, han sido objeto de una reflexión menos sistemática, sobre todo cuando el problema se refiere a gobiernos presidenciales distintos al norteamericano y a su combinación con sistemas pluripartidistas [4].

Así las cosas, la reflexión sobre el modo en que los procedimientos y las prácticas parlamentarias influyen en la construcción de una disciplina partidista compatible con una representación democrática parece más que justificada. En el caso de México, se parte de la idea de que una vez iniciada la democratización de su vida política, el marco institucional del Congreso de la Unión ha facilitado la tarea de integrar la voluntad ciudadana al incentivar en los grupos parlamentarios la disciplina partidista. Sin embargo, al concentrar en sus liderazgos importantes decisiones procedimentales, la capacidad de respuesta de los legisladores a las demandas de los electores puede verse afectada. En consecuencia, el diseño institucional que comienza a afianzarse en la legislatura mexicana pone en riesgo la construcción de una representación plenamente democrática.

Antes de abordar en detalle este estudio, se apuntan algunas consideraciones teóricas sobre las características que debe observar la institucionalización de la disciplina partidista en las legislaturas para garantizar la construcción de una representación democrática. A continuación, se hace un breve recuento de los mecanismos utilizados

[2] El supuesto aquí es que dada la posición institucional del representante, su mejor opción es disciplinarse a las posturas de su partido, bien sea o no que éste las comparta plenamente. Este planteamiento rescata los supuestos de la elección racional y el nuevo institucionalismo histórico sobre la cuestión.

[3] Ello, a pesar de haberse demostrado ya que el principio de la mayoría no necesariamente conduce a la integración del bien común. Ver, Arrow, Kenneth, *Social Choice and Individual Values*, New Haven and London, Yale University Press, 1951, 1963.

[4] Bajo condiciones de pluripartidismo, la preocupación se ha centrado en los gobiernos parlamentarios. Ver, por ejemplo, Bowler, Shawn, Farrel, David y Kala, Richard (editors), *Party Discipline and Parliamentary Government.* Ohio State University Press, Columbus, 1999.

en el pasado mexicano para lograr esta condición en el Congreso de la Unión, así como de los cambios experimentados una vez puesto en marcha el proceso de democratización en el país. Por último, se analiza el marco jurídico actual desde una perspectiva institucional a fin de determinar el modo en que éste alienta tanto la disciplina partidista como la disposición de los legisladores a dar paso a una representación democrática.

De la disciplina partidista y la representación en las legislaturas democráticas

Con el arribo del sufragio universal, la voluntad popular dejará de ser algo que pueda recogerse de manera unitaria o uniforme. En adelante, su integración significará dar cabida en la política pública a la pluralidad de grupos y demandas presentes en sociedad. De esta suerte, esa tarea tendrá que ser asumida por los partidos políticos [5]. El esfuerzo, sin embargo, implicará reconciliar dos exigencias igualmente importantes. En primer lugar, para facilitar la construcción del interés colectivo, toda asamblea democrática deberá contar con procedimientos que apoyen la cohesión y la disciplina partidista [6]. De otra manera, la diversidad de expectativas animaría los conflictos y haría lenta, sino es que imposible, la elaboración de decisiones medianamente oportunas y aceptables para el común de los ciudadanos [7].

En segundo lugar, el arreglo institucional estará obligado a establecer los mecanismos para que los legisladores puedan participar en el proceso político en un entorno de igualdad y de justicia, en el sentido de respeto a los derechos de todos y cada uno durante el desarrollo de su labor representativa.

---

[5] Karl Lowenstein, como muchos otros autores, advierte que la historia obliga a concluir que existe una conexión causal entre los partidos políticos y la integración de la masa electoral en el proceso del poder por medio de la ampliación del sufragio. Ver del autor, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1983, p. 94

[6] Desde la óptica de las teorías de la elección racional, la existencia de los partidos se justifica ya que éstos ayudan a resolver dilemas colectivos al permitir la superación de incentivos perniciosos (como los contemplados en el dilema del prisionero) o situaciones de incertidumbre. Cox, Gary y McCubbins, Mathew, "Bonding, Structure, and the Stability of Political parties: Party Government in the House", en Shepsle, Kenneth y Weingst, Barry (editors), *Positive Theories and Congressional Institutions*. The University of Michigan Press, Michigan, 1995, p. 101.

[7] Este hecho, sin embargo, no debe llevar a ignorar la tendencia actual de los partidos hacia la "autorreferencialidad", condición derivada tanto de los efectos desideologizadores de la lógica competitiva, como de su incapacidad para determinar elementos de diagnóstico suficientes para procesar y responder al conjunto de demandas generadas en las complejas sociedades modernas. Porras, Nadales Antonio (editor), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 17.

Se asume aquí que la adhesión a un partido comporta sólo un vínculo asociativo, pero no tiene ninguna incidencia sobre el título jurídico de la elección. De ahí que cuando un legislador decide abandonar el partido por el que salió electo pueda conservar su escaño bajo otra pertenencia o siglas[8]. Sobre este tema, no está de más recordar que más allá de su filiación a un grupo, el legislador no se desprende de su condición de representante de la nación, hecho que se refrenda con la prohibición de ligar su actuación a un mandato imperativo, tanto de los votantes, como de la organización que en su momento le brindó la oportunidad de acceder a un cargo de elección popular al ofrecerle una candidatura. Así pues, puede aseverarse que los parlamentarios son en algún sentido los elegidos de los electores del partido a los que éste no puede imponer su voluntad sin incurrir en una práctica de poder abusiva[9]. Esta apreciación es todavía más válida con el retiro de los partidos de masa y su sustitución por los denominados partidos "*catch-all*», lo que supone también que la unidad de partido y la disciplina en la legislatura han dejado de estar normativamente legitimadas [10].

La fórmula institucional para aprovechar tanto la intervención organizativa y ordenadora de los partidos como el esfuerzo individual de los legisladores asociados a su fórmula, sin embargo, no es sencilla. En principio, demanda la existencia de algún grado de democracia partidista a fin de conciliar los propósitos de quien ostenta un cargo de representación popular con los de la organización a la cual se encuentra ligado. Desde esta perspectiva, la disciplina partidista significa que los legisladores asociados a una misma fórmula partido voten en el mismo sentido en asuntos controvertidos como resultado de la existencia previa o la construcción posterior de consensos [11].

En otro plano, empero, este resultado puede ser también obtenido por la presión ejercida sobre ellos mediante recursos no siempre transparentes a fin de persuadirlos de emitir su voto en un determinado sentido. Un hecho claro es que la maquinaria del partido, en aras de mantener o incrementar sus recursos o su poder de negociación frente a otras fuerzas, buscará imponer su voluntad a los representantes asociados a la fórmula a través de diferentes mecanismos.

---

[8] Pérez-Serrano, Nicolás, *Los grupos parlamentarios*, México, Tecnos, 1989, pp. 27-29.

[9] Ibid., p. 88.

[10] Mair, Peter, *Party System Change*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p. 94 y ss.

[11] En el primer caso, esta contingencia supone una afinidad ideológica o de propósitos, mientras que en el segundo, una discusión que convence sobre la bondad de los fines perseguidos o logra llegar a acuerdos negociados. Para una definición de disciplina partidista se puede consultar el texto de Mainwaring, Scott, *Rethinking Party systems in the third wave of democratization, The Case of Brazil*, Stanford, California, Stanford University Press, 1999, cap. 5.

Entre ellos, por ejemplo, se hará uso de la distribución del financiamiento de las campañas en la arena electoral, sobre todo cuando ésta se encuentra sujeta a un arreglo centralizado, pero también de su estructura y funcionamiento internos –acomodo que en definitiva afectará los vínculos de la organización con el estado y la sociedad, y por lo mismo, la manera en que es resuelta la integración de la representación ciudadana[12].

Una vez conformados los grupos parlamentarios, sin embargo, éstos puede moderar bien las embestidas partidistas[13]. A fin de cuentas, los legisladores cuentan con medios materiales propios, amen de un estatuto especial de inmunidad y la inviolabilidad de sus opiniones, no aplicable, por cierto, a los demás miembros del partido[14]. Por si eso fuera poco, importa observar que más que el partido, quien impone en la práctica el control sobre los legisladores es el grupo. Y aquí no puede dejar de apuntarse el interés que para su supervivencia supone la existencia de un adecuado equilibrio entre la aplicación de una complaciente tolerancia a la rebelión y de una rigurosa disciplina capaz de asfixiar a sus miembros[15].

Ahora bien, el reconocimiento de la naturaleza oligárquica de los partidos debe llevar a garantizar que el representante cuente con las formas institucionales en el congreso o el parlamento, según sea el caso, que le permitan manifestar sus opiniones y propuestas con relación a los asuntos que se discuten en nombre de los electores[16]. Esto es válido, sobre todo, para hacer posible su actuación en aquellas situaciones en que el legislador, a pesar de la disciplina que le exige su organización, decida asumir los costos implicados en el ejercicio de una representación conforme, a su juicio, con el mejor interés del ciudadano[17].

---

[12] Katz, Richard y Mair, Peter, *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Londres, Sage, 1994. Asimismo, se puede consultar el texto clásico de Angelo Pannebianco, *Political Parties: Organization and Power,* Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

[13] Entre los medios partidistas para imponer su voluntad destacan los de índole electoral, en especial aquellos referidos al financiamiento de las campañas, especialmente cuando los fondos disponibles se encuentran centralizados por la organización.

[14] Ello, por no hablar de su acceso privilegiado a los medios de comunicación.

[15] Pérez-Serrano, Nicolás, op. cit., pp. 78 – 88.

[16] Blanco Valdés, Roberto, "Ley de bronce, partidos de hojalata", en Porras, Nadales Antonio (editor), *El debate sobre la crisis de la representación política,* Madrid, Tecnos, 1996, p. 208 y ss.

[17] Sobre el compromiso representativo que asumen los gobernantes ver Przeworski, Adam, Stokes, Susan y Manin, Bernard, *Democracy, Accountability and Representation,* Cambridge, Cambridge Press University, 1999, y Przeworski, Adam, "Democracy and Representation", Paper prepare for II Inter-American Congress of CLAD, 15-18 October 1997.

En este punto, hay que tener presente también que el representante puede cambiar de opinión una vez puesto en marcha el proceso de deliberación parlamentaria y socialización de la información, condición producida generalmente durante el trabajo en comisiones [18]. Eventualmente, este escenario puede complementarse con la posibilidad de que su organización se empeñe en mantener sus posturas en forma incontrovertible. En este contexto, ¿qué debe hacer el legislador: mantener la postura fijada por su partido o actuar de acuerdo a su criterio?

En este sentido, parece pertinente recuperar aquí la distinción entre la autodisciplina -referida a la que los integrantes de una bancada se imponen a sí mismos- y la heterodisciplina -impuesta desde afuera por la dirigencia partidista. Según Giovanni Sartori, cuando la segunda opción supera a la primera, la asamblea se transforma en mera caja de resonancia de decisiones elaboradas en el exterior [19]. El monolitísmo en las posiciones y la inflexibilidad de actitudes sustituye la disposición al diálogo y al entendimiento con otras corrientes políticas, y la garantía de coherencia técnica en los productos legislativos se ve gravemente comprometida [20].

Ante este escenario, el entramado de la asamblea debe garantizar un equilibrio apropiado entre los mecanismos institucionales que favorecen la disciplina partidista, y aquellos que aseguran que el representante pueda responder a las demandas del electorado (*responsiveness*) y asumir la responsabilidad por sus acciones (*accountability)* [21]. Sólo así el poder del elector para refrendar o retirar a quienes en su nombre gobiernan queda en la práctica protegido. Por el contrario, cuando los procedimientos parlamentarios impiden el cumplimiento de ambas exigencias, éstos difícilmente consiguen validarse como democráticos y, por lo mismo, las leyes creadas bajo su amparo tampoco están en condición de reclamarse como tales [22].

[18] De ahí la necesidad de garantizar institucionalmente la posibilidad de que estos órganos permanezcan abiertos a su participación. Sobre la deliberación parlamentaria se puede ver el texto de Jürgen Habermas, "Popular Sovereignty as Procedure", en Bohman, J., y Rehg, W., (Editores), *Deliverative Democracy*, Cambridge, Massachusetts, Londres, Inglaterra, The MIT Press, 1997. Ver también, Nino, Santiago Carlos, *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997, cap. V.

[19] Sartori, Giovanni, "L´avenir des parlements", en *Bulletin Sedeis*, Futuribles, Núm. 878, Suplemento, febrero 1964.

[20] La absoluta disciplina grupal priva de sentido y utilidad a los debates parlamentarios al obligar a sus miembros a la defensa de posturas incontrovertibles. Herrero, Miguel, "El Estado de Partidos y la Vida Parlamentaria", en Ramírez, Manuel, (editor) *El Parlamento a Debate*, Madrid, Ed. Trotta, 1997, p. 50 y ss.

[21] El modelo presupone, desde luego, que el legislador tendrá acceso de manera irrestricta a la reelección inmediata. Carey, John, op. cit., p. 5.

[22] Al respecto, cabe recordar que toda vez que la voluntad popular no es una entidad susceptible de ser consultada en cualquier momento, o recogida de manera concreta o uniforme a modo de un mandato preciso, los procedimientos institucionales usados para medir, apreciar o establecer su contenido adquiere un papel central. Basta ver que ésta no existe con antelación a los procedimientos utilizados para su pronunciamiento, ni es independiente de los mismos. Offe, C., *Modernity and the State, East, West*, Cambridge, the MIT Press, 1996, pp. 94 y 95.

Ello implica pues que el legislador no ha de ser privado de su derecho a adherirse o no en forma voluntaria a las posturas de la organización, y menos aún, quedar expuesto a tratos discriminatorios en el ejercicio de las tareas demandadas por su compromiso representativo [23].

Por último, no está de más reiterar que si bien los partidos, y con ellos sus liderazgos, son necesarios para integrar la voluntad colectiva, cuando su actuación carece de límites institucionales, los intereses de la organización –o peor aún, los de las personas que la dirigen- fácilmente pueden anteponerse a la correcta realización del encargo representativo asignado a la asamblea legislativa. En estas circunstancias, los legisladores se convierten en portavoces del partido, éste deja de fungir como pueblo, y la *partitocracia* toma las riendas del poder. Al final, la posibilidad de la ciudadanía de incidir en los productos de la política queda cancelada y su lugar es ocupado por los liderazgos de la organización, únicos jueces sobre el grado con que una plataforma electoral o un programa de gobierno serán realizados bajo el criterio de satisfacer sus expectativas o las de los militantes, y sólo en última instancia, las de los electores.

A este respecto, la experiencia europea ilustra en varios casos el tedio y el eventual desencanto de los representados frente a partidos en exceso disciplinados y muchas veces sordos a sus demandas [24]. Italia, Francia, España y Alemania, por sólo nombrar algunos ejemplos, parecen experimentar por igual los problemas de organizaciones partidistas incapaces de democratizar su funcionamiento interno, situación que no ha dejado de manifestarse tampoco en la actuación de sus grupos parlamentarios y en el escaso margen de maniobra que éstos dejan a sus diputados y senadores para manifestar sus opiniones en los órganos legislativos [25]. En consecuencia, su actuación como organizadores de la vida parlamentaria se ha visto afectada tanto como la legitimidad y los frutos del sistema democrático [26].

Aunque el presidencialismo puede ilustrar experiencias de menor disciplina partidista al interior del Congreso, esta práctica no se halla en forma alguna ausente [27]. Notablemente más sutil y flexible que en los gobiernos de

---

[23] Según Weber, el fin principal de los partidos es conseguir el mayor número de miembros y/o de votos, de ahí que cualquier conflicto de ideas dentro de la organización sea contemplado como un obstáculo para la realización de sus fines. Citado en Blanco Valdés, Roberto, op. cit., 221.

[24] Porras Nadales, Antonio, op. cit., p. 27 y 28. También, Mair, Peter, op. cit., pp. 127-128.

[25] Blanco Valdés, Roberto, op. cit., 202 y ss.

[26] El establecimiento de normas reguladoras del funcionamiento interno de las organizaciones partidistas ha sido objeto de escaso cumplimiento en todos los países. Ibid., p. 218.

[27] Cabe recordar aquí que, en los gobiernos presidenciales, la pérdida de la mayoría por el partido en el gobierno no supone, como en los parlamentarios, la necesidad de conformar un nuevo gabinete, situación que hace prescindible en los primeros el mantenimiento de la disciplina partidista.

formato parlamentario, la presión ejercida por los partidos sobre la voluntad de los representantes en el caso norteamericano ha permitido orientar su labor en distintos campos.

En efecto, a pesar de la notable autonomía de que éstos disponen, la intervención partidista en las decisiones de orden procedimental ha hecho posible su encuadramiento a las posturas de la organización [28]. El modo en que esto ocurre, según ha quedado demostrado, es tanto al favorecer o no su inserción y posterior promoción en los órganos internos de la asamblea, léase comités legislativos, como con el simple manejo de la agenda legislativa.

Algo similar puede decirse de la experiencia brasileña, rica en matices en cuanto a la lealtad que los legisladores guardan hacia sus organizaciones, si bien el aleatorio desconcierto observado en su comportamiento reviste patrones diversos al anterior [29]. La aplicación de una mayor disciplina en las filas de los partidos, sin embargo, no está tampoco desligada de la creación de instancias institucionales en el Congreso Nacional orientadas a la organización del trabajo parlamentario. Ello denota, a juicio de los especialistas, que el poder del liderazgo partidista descansa más en las reglas que rigen la vida parlamentaria que en las normas internas del partido [30].

Más allá de la particularidad del caso brasileño, América Latina en general se ha mostrado como un terreno poco fértil para el impulso de una disciplina partidista consistente y duradera -lo que no significa su ausencia permanente-, y menos aún, para su traducción en actitudes responsables ante la ciudadanía [31]. Esta cuestión apenas comienza a ser explorada por la literatura. No obstante, puede aventurarse que la posibilidad de dar paso a la construcción de una representación democrática en el área latinoamericana ha sido débil tanto por razones de orden estructural, como por la presencia de arreglos institucionales ineficaces o poco duraderos. Con excepciones como las ilustradas por Chile, Uruguay y Costa Rica, lo que ha predominado ha sido el desorden, la rebelión

[28] Cox, Gary y McCubbins, Mathew, *Legislative Leviatan, Party Government in the House*, Berkely, University of California Press, 1993.

[29] Ver, por ejemplo, Mainwaring, Scott, op. cit. cap. 5.

[30] Ibid., pp. 140 y 141.

[31] Dominguez, Jorge y Giraldo Jeanne Kinney, "Conclusion: Parties, Institutions, and Market Reforms in Constructing Democracies", en Dominguez, Jorge I, y Lowenthal, Abraham F, *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s—Themes and Issues*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 5 y ss, y Close, David, *Legislature an the New Democracies in Latin America*, London, Lynne Rienner Publishers, 1995.

individual, la cooptación de la voluntad y el voto parlamentario por el Poder Ejecutivo o los cacicazgos regionales [32].

En lo que toca a México, por lo menos hasta ahora, la disciplina partidista ha sido un problema bien resuelto en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Bajo el régimen priista, no obstante, su implantación significó el encuadramiento del órgano a las posturas del Presidente de la República. Puesta en marcha la democratización del país, esta situación observó importantes ajustes derivados del afianzamiento de la competencia y el pluralismo en los escenarios de la política.

El control sobre la actuación de los representantes populares, sin embargo, no sufrió menoscabo, si bien esta responsabilidad pasó de lleno a las dirigencias partidistas ligadas a cada grupo parlamentario.

A pesar de la continuidad mostrada en este renglón, es claro que nuestro sistema de partidos experimenta en la actualidad un notorio desdibujamiento de su perfil institucional. No sólo la permanencia de algunos de los contendientes en los últimos comicios federales es incierta, sino que su debilidad para fincar lazos firmes con la sociedad, el personalismo, y la ausencia de organizaciones con estructuras sólidas y acordes a los nuevos tiempos políticos, constituyen un problema serio para la consolidación de un orden político democrático [33].

En este contexto, el esfuerzo de ajustar el diseño institucional interno de la legislatura mexicana a los nuevos tiempos enfrenta un dilema de difícil solución: por un lado, debe alentar la disciplina partidista en los grupos parlamentarios. Por el otro, sin embargo, debe asegurar la autonomía de los representantes asociados en cada fórmula. Con esta idea en mente, a continuación se examinan las bases institucionales de la disciplina partidista y su formalización jurídica. Antes, se repasan las modalidades experimentadas a lo largo del tiempo, incluidas, desde luego, las reformas incorporadas en este marco una vez puesto en marcha el proceso de la democratización política del país.

---

[32] Sobre los problemas de orden estructural puede consultarse el texto de Guillermo O´Donnell, "Delegative Democracy" en *Counterpoints*, Indiana, University of Notre Dame Press, 1999.

[33] Al respecto, se puede consultar el texto de Scott Mainwaring, "Rethinking Party Systems Theory in the Third Wave of Democratization: The Importance of Party System Institutionalization", Paper for the 1997 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington D.C., August 28-31, 1997.

2.De la disciplina partidista en el Congreso Mexicano

Si una situación ha sido constante en la historia del Poder Legislativo mexicano durante las últimas seis décadas, es que éste no ha podido garantizar a sus miembros un desempeño en el que los derechos que reclama su labor representativa sean respetados, como se demanda en los ordenamientos democráticos. Por una razón u otra, su actividad se ha visto coartada tanto de manera formal como con el uso de recursos al margen de la legislación. En contraste, con el retiro del presidencialismo y el avance del pluralismo, los partidos políticos y sus liderazgos han ganado espacio creciente en el desarrollo del quehacer legislativo. Por lo mismo, el desequilibrio entre ambas condiciones es notorio, lo que sin duda puede poner en riesgo la construcción de una representación democrática en el país.

Vista la cuestión desde una perspectiva grupal, el trato otorgado a los legisladores ha sido diverso, sobre todo tratándose de los adscritos a partidos de oposición. En su caso, las limitaciones impuestas a sus organizaciones, tanto en la arena electoral como parlamentaria, tuvieron como consecuencia no sólo su eliminación como alternativa de gobierno, sino también la imposición de férreas restricciones en los cauces institucionales diseñados para dar cabida a sus inquietudes, sus expresiones de crítica o inconformidad, y sus intentos de fiscalización de las decisiones de interés público [34].

En efecto, sus asociados en la legislatura apenas lograron ser incorporados en los órganos internos de las cámaras, y su intervención en las tareas relativas a la práctica parlamentaria (debates, preparación del orden del día, etc.) fue claramente marginada. Dicho en pocas palabras, en lo que corresponde a la representación encarnada por la oposición, la igualdad de trato exigida en cualquier asamblea democrática se vio claramente vulnerada a lo largo de las más de siete décadas del dominio del Partido Revolucionario Institucional sobre el Congreso de la Unión [35].

---

[34] Para una orientación teórica sobre el papel de la oposición parlamentaria, ver, Alvarez, Alfredo, "Oposición parlamentaria y órganos constitucionales: una aproximación a los modelos británico y español", en *Estudios Parlamentarios*, Año 1, Núm. 2, noviembre de 1992.

[35] Al respecto se puede consultar Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, IIJ-UNAM, 1995; Weldon, J., "The Political Sources of Presidencialism in Mexico", en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, y Bejar, Luisa, *El papel de la Legislatura en el sistema político mexicano*, México, Tesis de doctorado s/p, UNAM, 1995.

Por su vinculación a un presidencialismo de corte autoritario, sin embargo, quienes hasta hace sólo unos años integraron la mayoría parlamentaria tampoco pudieron ejercer su derecho a expresar sus discrepancias en la tribuna parlamentaria. El hecho de que el futuro de su carrera política quedara fuera de la voluntad de los electores, y sí en manos del Ejecutivo, ajustó su actuación a los dictados del gobierno en curso [36]. La prohibición a la reelección parlamentaria inmediata de los legisladores en 1933 ciertamente contribuyó a ello. Esto ocurrió al encargar al Presidente de la República, por vía del control sobre su partido, la decisión sobre aquellos que habrían de ocupar las candidaturas a puestos de elección popular. Más tarde, la reforma electoral de 1946 y el manejo gubernamental de los comicios hizo posible que este proceso se convirtiera en una designación tácita de los integrantes de las cámaras del Congreso [37]. El resultado al final fue que el elector quedó desplazado a un segundo puesto en el orden de lealtades de sus representantes, toda vez que su empleo actual y su futuro político no dependían de él.

En aquellos casos en que este mecanismo se mostró insuficiente para disciplinar su actuación, el marco institucional interno del Poder Legislativo colaboró de manera eficaz en el encuadramiento de sus juicios. El mecanismo utilizado para ello fue simple: desalentar cualquier actuación independiente y limitar las opciones disponibles para los disidentes. Bajo esta lógica, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso entregó en 1934 a la Gran Comisión, confirmada como máximo órgano de dirección en ambas cámaras, la responsabilidad de despejar el camino a las decisiones de la élite revolucionaria, entonces encabezada por el expresidente Plutarco Elías Calles [38]. Con el mismo propósito, asignó a su presidente la facultad de proponer al pleno la integración de las comisiones permanentes y especiales, y la decisión en distintos rubros de orden administrativo tales como el nombramiento del Oficial Mayor [39]. La posibilidad de participar en estos órganos o de contar con los apoyos necesarios para el cumplimiento

[36] El presidencialismo tuvo como pilares el dominio del sistema electoral por parte del PRI, el control político del Ejecutivo sobre los procesos de selección de candidatos a cargos de representación popular, y la prohibición constitucional a la reelección parlamentaria inmediata. Ver, Casar, Ma. Amparo, *Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico*, México, Documentos de Trabajo del CIDE, Núm. 84, 1998, p. 21 y ss. También, Casillas, Enrique, en "Cambio en las relaciones ejecutivo-legislativo", en *Diálogo y Debate*, Año 2, núm. 9-10, julio-diciembre de 1999.

[37] Casar, Ma. Amparo, *Ejecutive-Legislative Relations: The Case of Mexico*, México, Documentos de Trabajo del CIDE, Núm. 84, 1998, p. 7.

[38] Art. 72. Su integración se hace bajo la fórmula de mayoría de diputaciones.

[39] Art. 75, 76. Ver también, Lujambio, Alonso, *Mesa Directiva y Comisión de Gobierno. Una anomalía parlamentaria en perspectiva comparada*, México, Serie Documentos de Trabajo del CIDE, en prensa.

del compromiso representativo de cada legislador se vio sometida así a su control.

De igual modo, la incorporación de cualquier asunto en las discusiones del pleno quedó totalmente a discreción del Presidente de la Mesa Directiva de cada cámara, en tanto encargado de atender la formulación del orden del día [40]. Más aún, incluso la oportunidad de que las proposiciones fueran dictaminadas para después ser discutidas por la asamblea debió sujetarse a que quienes las suscribieran formaran "mayoría de diputación", lo que incorporó una dificultad adicional a cualquier intervención autónoma del legislador en el proceso parlamentario [41].

En el caso de la mayoría priista, la disciplina partidista así fincada estuvo lejos de servir al propósito de integrar el interés colectivo. En cambio, sirvió de mecanismo para apuntalar el funcionamiento del presidencialismo. En efecto, sus legisladores tuvieron poca oportunidad de intervenir en el desenvolvimiento del proceso político, desplazados de su papel de representantes de la ciudadanía por la estructura corporativa de intermediación política creada por el régimen desde finales de los años treinta para asegurarse una base social de apoyo [42]. Como se recordará, este arreglo, además de condicionar el reparto de curules, también impidió captar los ajustes operados en la sociedad, como regularmente sucede en aquellos esquemas de distribución electoral no comprometidos de antemano con cuotas [43].

El ingreso formal de los grupos parlamentarios al marco jurídico-institucional de la legislatura ocurrió sólo hasta 1977. Su ausencia no sorprende, sin embargo, cuando se recuerda que hasta antes de ese momento, el código abocado a regir sus actividades tuvo como objetivo principal la validación de un congreso monopartidista [44].

Agotadas las posibilidades de ese arreglo, la reforma política aprobada ese año incluyó una nueva redacción para el Art. 70 constitucional, a fin de determinar las formas y procedimientos legales para la agrupación de los legisladores, según su filiación a las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

---

[40] Art. 21.

[41] Art. 58.

[42] Garrido, L.J., *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, México, S. XXI, 1982.

[43] Ver, entre otros, La Palombara, J., *Politics within Nations*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, Inc., 1974, p. 142, y Cornelius, W., "Politics in Mexico", en Almond, *Comparative Politics Today*, Illinois, Scott, Foresman and Co., 1990, pp. 444-446.

[44] Hasta la fecha, el reglamento de sesiones no incluye ninguna referencia a los grupos parlamentarios.

Para ese momento, es claro, la prioridad del régimen era ya otra. Ahora se trataba de asumir el reconocimiento formal de los partidos y el derecho de libre asociación de los representantes, luego de que el anterior destierro parlamentario de las organizaciones partidistas de oposición puso en cuestionamiento la legitimidad democrática del régimen priista [45]. La inercia de este ajuste permitió que el impulso liberalizador de la reforma política de 1977 se prolongara durante varios años, pero también que la autonomía de los representantes que integran el Poder Legislativo quedara en ese lapso sin mayor resguardo jurídico [46]. Veamos.

Con la expedición de la primera Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) en 1979 se reiteró la forzosa vinculación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos consagrada en la norma constitucional dos años antes. Si acaso el tema generó alguna inquietud entre quienes intervinieron en su discusión y aprobación, ésta no contempló la preocupación de hacer más flexible la relación entre ambas instancias, con la posible formación de más de un grupo por partido [47]. Asimismo, la exigencia de por lo menos contar con cinco diputados para la integración de estos cuerpos tampoco fue objeto de controversia, ni se previó la formación de grupos mixtos con el fin de dar cabida a los legisladores que decidieran prescindir de cualquier tipo de afiliación a un partido [48].

En el mismo sentido, en el artículo 42 de la LOCG se advirtió que "el funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los líderes de los grupos parlamentarios serían regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos". Y por si quedara alguna duda sobre el interés de reforzar la presencia de las organizaciones partidistas en el entorno parlamentario, el artículo 43 señaló que "los líderes de los grupos parlamentarios serán sus conductos para realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las comisiones y los comités de la Cámara de Diputados".

---

[45] La reforma de 1963 viene antecedida por fuertes críticas desde los Estados Unidos al sistema político mexicano motivados por el apoyo del régimen al gobierno castrista en Cuba. La reforma de 1977 tiene como antecedente los movimientos guerrilleros de los años setenta y su cuestionamiento al orden institucional priista.

[46] Este reconocimiento se considera parte del proceso de liberalización política al cual contribuye la reforma política de 1977. Como se recordará, ésta contempla la introducción de un nuevo sistema de integración de la Cámara de Diputados, el reconocimiento de los partidos como entidades de interés público, y el establecimiento de un nuevo equilibrio entre poderes. Sobre los procesos de liberalización política se puede ver, O´Donnell, Guillermo, y Schmitter, Philip, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

[47] Discusión del dictamen de la LOCG, *Diario de los Debates*, 15 y 16 de mayo de 1979.

[48] Arts. 38 y 40 respectivamente. Sobre el tema, se puede consultar el texto de Alejandro Saiz Arnaiz, *Los Grupos Parlamentarios*, Madrid, Publicaciones del Congreso de Diputados, 1989, y de Nicolás Pérez Serrano-Jauregui, *Los Grupos Parlamentarios*, México, Tecnos, 1989.

La lucha por lograr la aceptación de la pluralidad en el sistema político mexicano, sin embargo, no terminó con el reconocimiento jurídico de los partidos. De ahí quizás su centralidad en los esfuerzos que siguieron por alcanzar la democratización política del país. Para este momento, entre los pendientes destaca, por ejemplo, la permanencia hasta 1986 de la figura del Colegio Electoral para calificar la elección de los miembros de la legislatura -sin que existieran recursos de reclamación en la regulación normativa-, pero también la negativa del régimen a ciudadanizar la organización del proceso electoral, entonces bajo la responsabilidad del Poder Ejecutivo a través de su Secretario de Gobernación.

La disciplina partidista se convirtió así en una suerte de requisito indispensable para asegurar el éxito de esta empresa. A diferencia de ello, la necesidad de garantizar espacios de autonomía para la manifestación de los representantes se tradujo en amenaza para su logro. Ahora bien, la cruzada por el fortalecimiento de la pluralidad contempló diversos frentes. Uno de ellos sería el abatimiento de la Gran Comisión, bastión principal del dominio presidencialista sobre el Congreso. A este respecto, vale la pena traer a la memoria su larga duración en el marco institucional de la legislatura, iniciada en 1824 como una expresión del federalismo que busca asentarse en el país. Su permanencia, no obstante, se explica sobre todo con base en su labor en la administración del sistema de incentivos -premios y castigos- creado por el régimen para desalentar intervenciones o protagonismos independientes de los legisladores, tanto de la mayoría priista como de la oposición, renuentes a aceptar los dictados gubernamentales.

El pluralismo político impulsado con los comicios federales del 6 de julio de 1988 modificó la correlación de fuerzas al interior del Congreso, y por ende, también el anterior equilibrio entre los poderes del Estado. El monopartidismo impulsado por la LOCG se hizo en adelante insostenible. Si desde tiempo atrás las críticas de los grupos minoritarios para lograr la actualización de la norma se hicieron muchas veces patentes, una vez puesta en marcha la LIV Legislatura (1988-1991), su reclamo de abrir la participación de sus miembros en la Mesa Directiva o a la dirección de las comisiones ordinarias no pudo ya ser ignorado (ver anexo 1) [49]. A este respecto, importa subrayar que el grupo priista en la Cámara de Diputados sólo logró sumar 260 curules, esto es, apenas nueve más que las requeridas para disponer de la mayoría absoluta en el pleno [50]. A esto se sumó la pérdida de la mayoría calificada de su partido en

[49] Para una reflexión más detallada sobre el tema, ver Bejar, Luisa, "La (re)institucionalización del Poder Legislativo en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, Núm. 3, de 2001.

[50] Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la Legitimidad*, México, Cal y Arena, 1992, p. 180.

esta cámara, y la necesidad de negociar con las fuerzas de oposición cualquier reforma constitucional.

El reconocimiento del cambio político operado sucedió en forma gradual. Lo primero fue la introducción de manera informal de nuevas prácticas. A ello siguió luego la incorporación de las mismas en los procedimientos parlamentarios recogidos por la ley. Con acuerdos informales entre la Gran Comisión y los coordinadores de los grupos minoritarios se decidió, por ejemplo, el reparto de los recursos materiales y físicos del órgano, pero también la integración de las comisiones ordinarias y especiales. En este entorno, se creó la llamada Junta de Coordinadores, integrada por legisladores de todos los grupos parlamentarios, con el propósito de ordenar el desarrollo de los quehaceres parlamentarios, pero también de construir consensos entre la otrora invencible mayoría priista y las minorías opositoras sobre los asuntos puestos a su consideración por el gobierno [51].

En vista de que el marco jurídico que ordenaba el desempeño interno de las cámaras designaba a la Gran Comisión como el órgano encargado de decidir en múltiples cuestiones de orden interno, los grupos de oposición debieron convenir con ella la introducción de cualquier ajuste en este rubro. Así las cosas, el control sobre los miembros de cada fracción se convirtió en uno de los elementos para determinar la capacidad de negociación con que contaban sus coordinadores.

Bien sea para asegurar la votación en el pleno que en cada caso se requería, o simplemente para concertar una modificación en la estructura camaral o en los procedimientos parlamentarios, el reforzamiento de la disciplina partidista pasó a constituirse en uno de los requisitos imprescindibles para el afianzamiento del pluralismo en el seno del Congreso, y desde luego, en el sistema político mexicano.

Bajo esta óptica, se entiende bien que cualquier intento de defender la autonomía de los legisladores en el nuevo entramado institucional con el propósito de asegurar una representación parlamentaria democrática se viera desalentado. El rumbo impreso a las largamente discutidas reformas a la LOCG durante la Legislatura LV (1991-1994) corrobora esta apreciación. Como se recordará, desde su inicio, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) de la Cámara de Diputados adquirió la tarea de actualizar su texto [52]. Las modificaciones aprobadas luego de casi tres años comprendían

[51] La LIV Legislatura deja indicado a su sucesora la pertinencia de alentar una comisión de gobierno de corte plural para enfrentar los retos del nuevo equilibrio político. Con esta lógica, el coordinador de la mayoría priista acuerda con sus homólogos la conformación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política el 7 de noviembre de 1991.

[52] *Diario de los Debates*, 1º de diciembre de 1992.

entre otras cosas, el reconocimiento formal de este órgano como máxima autoridad en la Cámara de Diputados después del pleno. A sus miembros –los coordinadores de los grupos parlamentarios– se asignó la responsabilidad de convenir los compromisos relativos a los asuntos aprobados, de proponer a los integrantes de comisiones y comités, de elaborar el proyecto de presupuesto de ese órgano, y de designar al Oficial Mayor, al tesorero, y a los consejeros de esa cámara ante el Instituto Federal Electoral (IFE).

En consecuencia, la Gran Comisión quedó sólo limitada a actuar como órgano de dirección del grupo mayoritario. Adicionalmente, en refrendo de una práctica ya observada, se determinó que la Mesa Directiva se integrara con tantos vicepresidentes como grupos se encontraran representados en el pleno. Conseguido con la disciplina entre los legisladores asociados a cada partido, el pluralismo fue la nueva regla para determinar la lógica del trabajo parlamentario. Por eso, no se vio mal que para dar mayor fluidez a su desarrollo, se encargara a los coordinadores la responsabilidad de valorar la exposición al pleno de los dictámenes particulares relativos a los miembros de su grupo [53]. Visto el debilitamiento de la disciplina priista en los últimos años, puede suponerse que esta previsión buscaba restringir la manifestación del desacuerdo de sus representantes con las políticas de la administración en curso desde una tribuna pública [54]. La medida, no obstante, sirvió también para facilitar el endurecimiento del control partidista sobre los legisladores adscritos a los otros grupos parlamentarios.

La LVII Legislatura (1997-2000) fue inédita toda vez que el grupo priista no logró ya obtener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por una diferencia de 13 escaños. En adición a este hecho, aunque su posición era menos comprometida en el Senado, su partido perdió también la posibilidad de aprobar o detener cualquier reforma constitucional en ese recinto sin el apoyo de otras fuerzas políticas (anexo 2). En el nuevo contexto se había producido una transformación: si antes la negociación, la cooperación o la eventual formación de coaliciones legislativas representaban un recurso básicamente orientado a incrementar la

---

[53] Art. 56, *Diario de los Debate*, 20 de julio de 1994.

[54] A este respecto, cabe recordar el conocimiento desde la tribuna de la Cámara de Diputados de la controversia creada entre sus legisladores por el proceso de desincorporación de una gran cantidad de empresas paraestatales durante la administración salinista. Situación similar se produce con las reformas propuestas por el Presidente Ernesto Zedillo a la Ley Reglamentaria del Art. 27 Constitucional, las que deberán ser pactadas con la diputación obrera de su partido fuera del recinto. *EL Financiero*, 25, 27 y 30 de abril de 1995.

legitimación de las propuestas de gobierno, ahora la aplicación de tales métodos se constituía en una práctica obligada también en el nivel procedimental para conjurar la posibilidad de una parálisis parlamentaria.

Vista de esta manera la cuestión, la pérdida del anterior predominio del Revolucionario Institucional creó finalmente las bases para una renovación a fondo de la LOCG que respondiera a la pluralidad exhibida el Congreso. La primera medida a este respecto fue elevar a la Mesa Directiva al rango de órgano de gobierno en sus cámaras [55]. Paradójicamente, la pluralidad tan difícilmente conseguida obligó a promover también la disciplina partidista al descansar en ella el peso relativo asignado a cada grupo parlamentario en el proceso de toma de decisiones. Tal vez por ello, en la reforma a este código discutida en la LVII Legislatura el objetivo de garantizar su firmeza pareció ser una vez más la prioridad.

En consecuencia, la inconformidad generada por la restricción de la autonomía para la participación a título individual garantizada a los representantes recibió poca o nula atención en la legislación aprobada. Así, las propuestas para incorporar el deber de los coordinadores de rendir cuentas a los integrantes de su grupo sobre los recursos asignados al mismo, o la discusión por el pleno del presupuesto de egresos de la legislatura, quedaron relegadas en la discusión para dar paso a la creación de un nuevo marco institucional para el Poder Legislativo mexicano (anexo 3).

3. De la institucionalización de la disciplina en los grupos parlamentarios

Si una cosa ha quedado bien establecida en el estudio de los procesos de democratización es la importancia de impulsar la creación de un diseño institucional adecuado a las nuevas circunstancias políticas [56]. Entre otras cuestiones, de ello depende que quienes han sido elegidos para hacerse cargo de la representación de la ciudadanía estén dispuestos a responder a sus demandas y a dar cuenta de sus actos, pero también, que la pluralidad de intereses presentes en la sociedad quede integrada de manera aceptable en la ley.

[55] Al respecto, se previene que su elección o remoción se realice con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno. En la Cámara de Senadores, probablemente por el predominio que aún exhibe la mayoría priista, se requiere únicamente mayoría absoluta para dar curso a este trámite, no así para su remoción, para lo que hace falta el voto nominal de dos tercera partes de los senadores presentes. Ver Arts. 19, 20 y 65, 66 respectivamente.

[56] Ver, por ejemplo, Przeworski, Adam, Alvarez, J. A., y Limongi, Fernando, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, New York, Cambridge University Press, 2000.

Desde esta perspectiva, la disciplina partidista y la autonomía de los legisladores concurren en las democracias modernas como instituciones orientadas a la elaboración de las decisiones públicas [57]. Puesto en marcha el proceso de democratización de la vida política de México, vale la pena hacer un examen del marco jurídico previsto para su desarrollo. Como ya se dijo al inicio de este escrito, se parte de la idea de que el equilibrio entre ambos factores es necesario para evitar que los afanes partidistas o la acción del legislador busquen la satisfacción de propósitos distintos al interés colectivo.

Independientemente de los acuerdos parlamentarios -de carácter siempre transitorio- cualquier referencia general a este respecto ha de acudir a tres fuentes principales: 1) la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2) la Ley Orgánica del Congreso General, y 3) El Reglamento para su Gobierno Interior.

Para empezar, la Constitución asume en varios de sus artículos el carácter individual de la representación política de la ciudadanía [58]. Los partidos políticos quedan designados como entidades de interés público, encargadas de "promover la participación del pueblo en la vida democrática (y) contribuir a la integración de la representación nacional...", mientras que el trabajo legislativo es ordenado con la organización de los legisladores en grupos parlamentarios que garanticen su libertad ideológica [59].

Así pues, luego de confirmar al inicio del Título Tercero la separación de poderes para la formación en el país de un gobierno presidencial con un Congreso dividido en dos cámaras, el documento apunta los procedimientos y plazos para la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, a los que define expresamente como representantes de la nación [60]. Aunque se hace referencia a los partidos políticos, esto ocurre únicamente en cuanto a instrumentos para la designación de los candidatos a ocupar tales cargos [61]. No se añade, sin embargo, orientación alguna sobre su papel en el ejercicio de la representación una vez concluido el proceso de selección de quienes serán los responsables de esta tarea.

---

[57] Su intervención se desarrolla al moldear y delimitar tanto la identidad de los representantes como sus posibles elecciones y estrategias de acción. Ver, March, James y Olsen, Johan, op. cit.

[58] Esto está contemplado en diversos artículo de la Constitución. Por otra parte, el Instituto Federal Electoral recoge también está intención al expedir reconocimientos individuales a los legisladores electos tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional. El juramento rendido en el momento en que se constituyen las cámaras es igualmente individual.

[59] Arts. 41 y 70.

[60] Arts. 51 al 54.

[61] Art. 54

Situación similar se produce con relación a los miembros de la Cámara de Senadores, si bien en su caso se omite su designación como representantes de la Nación [62].

En los requisitos para ser integrante de ambos cuerpos no se exige militancia en alguna organización partidista, aunque, cabe reconocer, la legislación electoral no permite las candidaturas independientes [63]. La prohibición incorporada en la Constitución a la reelección inmediata de los legisladores supone, por otra parte, la renovación completa de las cámaras, pero también la imposibilidad del elector de decidir la permanencia o el retiro de quien ejerce un puesto de representación popular [64]. El vínculo que hace posible la rendición de cuentas queda así truncado. En términos prácticos, ocurre que la probabilidad de ocupar nuevamente un cargo de este tipo depende en primera instancia de la voluntad del partido de designar como su candidato a cualquiera que aspire a ello. Esta disposición produce una de las condiciones para el aseguramiento de la lealtad de los legisladores hacia la organización, toda vez que ésta es la única que más adelante podría brindarles esta oportunidad [65].

En otro renglón, la libertad en el ejercicio de la representación queda garantizada al establecerse que tanto los diputados como los senadores "son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas [66]".

Aunque no consignado de manera expresa, el precepto remite a la prohibición del mandato imperativo, bien sea frente a los otros órganos del Estado, a los propios electores, pero también ante el partido político cuya candidatura hizo posible la participación en la contienda por un cargo en el Congreso [67]. El desempeño de las funciones representativas no tiene pues más restricción que la incompatibilidad de empleo o comisiones en otros poderes de la Federación o de los estados, previsión que confirma el formato presidencial como modo de organización del gobierno mexicano [68].

---

[62] Arts. 56 y 57.

[63] Arts. 55 y 58. A este respecto se debe consultar también el COFIPE.

[64] Art. 59.

[65] En la actualidad sólo México y Costa Rica conservan esta prohibición.

[66] Art. 61. El fuero constitucional en México se complementa con los artículos 108, 109 y 111 relativos a la inmunidad parlamentaria. En ellos se apunta que ningún legislador puede ser perseguido penalmente durante el tiempo de su representación "si previamente la Cámara respectiva no pronuncia el desafuero que implica la suspensión del cargo de representante".

[67] El asunto contempla ciertamente múltiples aristas sobre las que no es posible extenderse aquí. Para mayor profundidad sobre el tema se puede consultar, Bejar, Luisa, "Las prerrogativas parlamentarias en México", en *Asamblea, Órgano de la Asamblea Legislativa del D.F.*, Vol. 2, Núm. 19, agosto de 1996.

[68] Art. 63.

En lo que respecta a las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, la Constitución incorpora una referencia para indicar que ésta se regirá según su filiación de partido con el propósito de "garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados [69]". Desde luego, la medida supone el reconocimiento de la pluralidad política y su manifestación en la formación de grupos para la organización del trabajo parlamentario. La omisión que se hace a este respecto de la Cámara de Senadores denota la necesidad de actualizar la norma, situación explicable a la luz del contexto en que la reforma que da origen al texto anterior se genera [70].

Finalmente, la Carta Magna remite al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones para la aprobación de las leyes o decretos [71]. Asimismo, se dispone el tipo de mayoría que aplica en cada caso, en ninguno de los cuales, dicho sea de paso, se contempla la votación por grupo. Estos cuerpos quedan pues confirmados exclusivamente como forma para la organización del trabajo legislativo a los que podrán asociarse o no los representantes.

Ahora bien, si los procedimientos institucionales han de traducirse en comportamientos, la Constitución es ambigua en cuanto a sus intenciones con relación a la forma en que ha de integrarse la representación política en el Congreso de la Unión. Por un lado, afirma la naturaleza libre e individual del mandato recibido por sus miembros. Por el otro, sin embargo, la prohibición de la reelección inmediata establece las bases para un afianzamiento extraordinario de la disciplina partidista [72]. A ello se suman distintos mecanismos electorales previstos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para hacer posible la participación de los partidos en la conformación de la representación popular. Aquí cabría señalar, por ejemplo, la inexistencia de candidaturas individuales y la operación de los mecanismos para la distribución del financiamiento público para los comicios, por sólo nombrar algunos [73].

[69] Art. 70.

[70] Esta tiene su origen en la reforma política de 1977. Error similar se advierte, por cierto, con el artículo 72, relativo al proceso legislativo al disponer que las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas o por las *diputaciones* de los mismos, pasarán desde luego a comisión, en referencia a la forma de organización de la cámara baja en el pasado.

[71] Art. 72.

[72] Aquí cabe recordar que la responsabilidad de esta incongruencia no corresponde al Constituyente de 1917, sino a las reformas constitucionales de 1933 que preparan la consolidación de régimen priista, y cuya corrección está aún pendiente.

[73] En países como España, Argentina y Alemania se cuenta con leyes rectoras de los partidos, mientras que en México la legislación (COFIPE) es muy escueta y ni siguiera establece cuales son los derechos que tienen los afiliados a un partido. Sobre los temas referidos, consultar del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) los artículos 22 al 38.

Llegados a este punto, no está de más recordar que superada la fase electoral, el voto que se suma en la legislatura para decidir tanto los asuntos de orden procedimental como sustantivo es de carácter individual. Por lo mismo, el peso de cualquier partido en el órgano depende de los votos de sus asociados; esto es, de la posibilidad de hacer efectivos los lazos de lealtad creados por la organización durante los comicios con relación a las decisiones del liderazgo del grupo que cuenta con su aprobación.

Las consideraciones que median el cumplimiento de este compromiso por parte de los legisladores pueden ser de diverso orden. Entre ellos habría que estimar el cálculo que éstos realizan sobre la conveniencia de responder a las expectativas de sus organizaciones, aun en aquellos casos en que ello signifique desatender las del electorado[74].

Ahora bien, cuando el representante sabe que en un entorno democrático su permanencia en la esfera política depende de la aprobación de ambos cuerpos, su decisión puede no ser tan fácil. Vistas así las cosas, la necesidad de incentivar mediante mecanismos institucionales la lealtad partidista en la arena parlamentaria resurge una vez más.

Curiosamente, además de la prohibición de la reelección legislativa inmediata en el país, la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) privilegia también la disciplina partidista en los grupos parlamentarios como eje de organización del trabajo legislativo [75]. Así pues, la formación de una mayoría opositora durante la LVII Legislatura (1997-2000) permite romper definitivamente con el carácter unilateral o sesgado de las disposiciones internas en las cámaras, pero no amplia los espacios de autonomía asignados al legislador, bien sea por las inercias del pasado o por la necesidad de facilitar como en cualquier democracia pluralista la integración de la ley (anexo 4).

En este sentido, la reforma vigente desde el 3 de septiembre 1999 contempla el fortalecimiento de la Comisión de Régimen Interno y Coordinación Política (CRICP), ahora bajo el nombre de Junta de Coordinación Política (JCP), cuya primera responsabilidad será "impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las

---

[74] Desde la perspectiva de las teorías de la elección racional, los legisladores harán un cálculo de cómo servir mejor a sus intereses, cualesquiera que éstos sean, de acuerdo al marco institucional que determina lo que se puede o no hacer. Al respecto se puede consultar, por ejemplo, el texto de Geddes, Barbara, *Politician´s Dilema*, Berkeley, Los Angeles, University of California Press, 1994.

[75] Como ya se dijo, en México está pendiente el reestablecimiento de la reelección inmediata a fin de activar el juicio del elector sobre el comportamiento de sus representantes, lo que hace más acusado el juicio partidista en el comportamiento del legislador. Una vez corregida esta omisión, el interés de los partidos en recurrir a un marco institucional en el Congreso favorable a la disciplina será aún mayor que ahora.

propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo".[76] Integrada con los coordinadores de cada grupo parlamentario, a ella se entrega también la facultad de "proponer al pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas...", y la realización de reuniones con la Mesa Directiva o con su Presidente para fijar el calendario de trabajo y la formulación del orden del día de cada sesión (anexo 5) [77].

Como bien se ha señalado en distintos estudios sobre el tema, por vía de la designación del coordinador del grupo por el partido, éste puede asegurar con sólo estos procedimientos el control de la disciplina de los representantes asociados a la fórmula, tanto en la etapa prelegislativa como en la propiamente legislativa [78].

Al respecto, baste decir que su intervención en la elaboración de la propuesta votada por la asamblea para la integración de las comisiones de trabajo permite amarrar la presencia en estos cuerpos de los legisladores más leales a la organización. A su vez, este hecho facilita la injerencia partidista en el contenido y presentación de dictámenes, y en la decisión de incluir, vetar, o eliminar la discusión de cualquier asunto, situación que se confirma con la intervención del coordinador del grupo en la formulación de la agenda del pleno [79].

Por cierto, no está de más apuntar aquí que las decisiones tanto en la JCP como en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (JDPTL) se toman por voto ponderado [80]. El mantenimiento del mayor número de legisladores se convierte así en un factor definitivo para asignar el peso relativo que tendrá cada grupo en las mismas [81]. Esto significa que llegado el caso, la expulsión de sus filas de miembros poco disciplinados puede verse desalentada, lo que en alguna medida atempera la presión ejercida por el partido sobre el legislador individual.

---

[76] Art. 33 de la LOCG.

[77] Arts. 33, 38 y 82.

[78] La etapa legislativa corresponde a las votaciones que tienen lugar en el pleno, mientras que la prelegislativa refiere a las votaciones relativas a procesos que hacen posible el funcionamiento interno de las cámaras del Congreso. Ver, Cox, Gary y McCubbins, Mathew, op. cit. pp. 4, 5.

[79] Ver Arts. 37, 38 y 66.

[80] El segundo caso se refiere exclusivamente a la Cámara de Diputados. Ver. Arts. 37 y 81.

[81] Art. 27.

En contraste, los criterios de la LOCG para la formación y funcionamiento de los grupos parlamentarios animan la exigencia de una enérgica disciplina a sus miembros [82]. En este aspecto, la ambigüedad del compromiso para apoyar el trabajo de los legisladores sin partido, previsto por la ley, apenas deja lugar a dudas [83].
De igual modo, se observa una notoria inclinación a concebir estos núcleos más como órganos de partido que como instancias pertenecientes a la legislatura. Este juicio se confirma con la obligada correspondencia de cada grupo con un partido, y la transferencia de los criterios para la designación de su coordinador a los estatutos de la organización [84]. En suma, con algunas excepciones y matices que no deben ser menospreciados, la LOCG proporciona al liderazgo partidista recursos procedimentales suficientes para reforzar su influencia en las decisiones de los miembros de la asamblea.

En comparación con lo anterior, el Reglamento para el Gobierno Interior (RGI) observa a este respecto una inclinación quizás un poco menos pronunciada que la exhibida por la LOCG.

Por una parte, en apoyo de la disciplina se establece que las votaciones de ley tendrán lugar en sesiones públicas y bajo un formato nominal, situación que expone el juicio de cada uno de los legisladores al escrutinio del coordinador y de los otros miembros de su grupo [85].

Por la otra, sin embargo, se señala que las votaciones para elegir personas se harán por cédulas, las que se entregarán al Presidente de la Cámara para ser depositadas en una ánfora, y computadas a continuación, norma que sustrae del control del partido el comportamiento que habrá de seguir el representante en este renglón [86].

El asunto es trascendente toda vez que la lógica del acto es contraria al refuerzo de la cohesión requerida por el grupo para asegurar su presencia en las decisiones de orden procedimental, misma que, como se ha visto, es fundamental para hacer efectiva la influencia del partido sobre los productos legislativos.

---

[82] Arts. 26 al 29 y 71 al 77.

[83] Arts. 30 y 78.

[84] Arts. 26 y 72.

[85] Al respecto, se pueden consultar los Arts. 28 y 128 del Reglamento para el Gobierno Interior (RGI). Asimismo, cabe recordar que el Art. 72 Constitucional manda también que las votaciones de ley o decreto serán nominales.

[86] Art. 153 del RGI.

Antes de terminar, conviene indicar que los estatutos de los partidos son también una guía institucional de primer orden en el desempeño representativo del Poder Legislativo. Esto ocurre al moldear y delimitar tanto la identidad como las posibles elecciones y estrategias de los representantes de cada grupo parlamentario [87]. En la medida, sin embargo, en que sus disposiciones responden ante todo a determinaciones de carácter particular merecen una detallada revisión que rebasa la extensión y pretensiones de este trabajo. Por lo mismo, ahora sólo queda reflexionar sobre la ausencia en el país de una ley de partidos que establezca claramente los derechos de los militantes de estas organizaciones.

4. En suma

Según se ha podido apreciar, las reglas y prácticas institucionales que hasta el fin de la LVII Legislatura normaron la vida interna del Poder Legislativo mexicano no estuvieron al margen de los intereses del régimen priista.

Al fijar límites y oportunidades para al desempeño de las distintas fuerzas políticas, la modificación de su diseño quedó sujeta a la implantación de un verdadero pluralismo en el Congreso de la Unión.

Concentrados en esta tarea, los grupos parlamentarios encargados de su realización apenas se mostraron preocupados por la incorporación de disposiciones orientadas a hacer más flexible el control ejercido por los partidos sobre las intervenciones de los legisladores.

Su comportamiento en este sentido se reafirmó toda vez que la disciplina entre los representantes asociados a sus filas se constituyó en una condición para asegurar la capacidad de negociación requerida en el desarrollo de este lance.

Puesta en marcha la democratización del país, el pendiente de apuntalar la institucionalización de una representación parlamentaria acorde al nuevo orden político que busca consolidarse no debería ser desatendido por más tiempo. La correcta realización de este cometido, sin embargo, implica tomar previsiones importantes.

---

[87] March, James, y Olsen, Johan, op. cit. p. 247 y ss.

De ninguna manera se trata de poner en riesgo la existencia de una adecuada disciplina partidista en las cámaras del Congreso. Antes bien, el propósito de este dispositivo surgido en las sociedades pluralistas para facilitar la integración del interés colectivo debe ser su encuadramiento institucional a fin de aprovechar sus virtudes, pero también, de poner coto a sus efectos cuando éstos sean inconvenientes para el desarrollo de una representación democrática.

Dicho de una manera coloquial, "no se trata de tirar el agua de la bañera con todo y niño", sino de enfrentar la cuestión para encontrar una respuesta satisfactoria a los problemas de la disciplina partidista hasta donde sea posible.

Hasta ahora, con los cambios incorporados en el diseño institucional del Congreso, la balanza parece inclinarse más a favor de los liderazgos partidistas por vía de su participación en decisiones de orden procedimentales.

El marco normativo incorpora, sin embargo, diversas disposiciones que evitan que la autonomía del legislador se vea seriamente restringida. Este sería el caso, sobre todo, del hecho que en las decisiones del pleno, el voto individual sea el que determine los resultados de cualquier propuesta.

En consecuencia, su voluntad no se encuentra expuesta a condiciones de total indefensión. Ahora bien, sus derechos deben ser protegidos a modo de asegurar que su compromiso representativo con la ciudadanía pueda ser cumplido en cabalidad. Por lo pronto, una primera medida en este sentido, sería eliminar la prohibición constitucional que impide la reelección parlamentaria inmediata, condición que ciertamente trunca su relación con el elector.

Anexo 1

Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados para modificar la LOCG entre 1979 y 1987.

Fecha	Partido	Propuesta
28/XII/1979	PAN	Fijación del plazo máximo para la presentación de iniciativas presidenciales.
3/XII/1980	PRI	Asignación de facultades legislativas a las comisiones de trabajo, con restricciones señaladas por la asamblea.
3/XII/1980	PAN	Dar por aprobada una iniciativa luego de un plazo por ausencia de dictamen.
6/X/1981	PSUM	Creación de una estación radiodifusora del Congreso y asignación de tiempo en televisión para sus miembros.
20/X/1981	PRI	Organización de un sistema de información para los diputados.
28/X/1981	PAN	Retiro de la competencia del Congreso para aprobar permisos de aceptación, uso de condecoraciones y servicios a gobiernos extranjeros.
28/III/1984	PST	Retiro de la facultad de iniciativa al Poder Ejecutivo.
30/X/1984	PDM	Creación de la Comisión ordinaria de Policías y Seguridad Pública.
10/X/1985	PAN	Establecimiento de un nuevo formato para el desarrollo de las sesiones ordinarias
10/X/1985	PAN	Aprobación por el pleno del presupuesto de administración de la Cámara de Diputados.
5/XII/1985	PDM	Aplicación de multas a los presidentes de comisiones que se nieguen a dictaminar una iniciativa después de 30 días de su presentación.
21/X/1986	PSUM	Aprobación por el pleno del presupuesto de administración de la Cámara.
21/X/1986	PSUM	Aplicación del mismo procedimiento de revisión de la Cuenta Publica al presupuesto de la administración de la Cámara.
12/XI/1986	PAN	Creación del Comité de presupuestos para la elaboración y presentación ante el pleno del presupuesto de la Cámara.
29/XII/1986	PAN/ PSUM/PDM/PRT/ PMT	Modificación de la composición de la Comisión Permanente del Congreso para asegurar que en ella estén representados todos los grupos parlamentarios en proporción al número de sus integrantes.
2/X/1987	PMS	Proyecto de Ley Orgánica para el Congreso General.
17/XII/1987	PRI	Creación de un capítulo en la LOCG relativo al funcionamiento de su biblioteca.
23/XII/1987	PRI	Proyecto de Ley Orgánica para el Congreso General.

Fuente: La autora con base en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.

Anexo 2

Integración de la LVII Legislatura

	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	Curules de oposición*
Cámara de Diputados	***238***	***122***	***125***	***8***	***7***	***262***
(-) mayoría calificada-334	-96	-212	-209	-326	-327	-72
(-) mayoría absoluta-251	-13	-149	-146	-243	-244	+11
Cámara de Senadores	***77***	***33***	***16***	***1***	***1***	***51***
(-) mayoría calificada-85	-8	-52	-69	-84	-84	-34
(-) mayoría absoluta-65	+12	-32	-49	-64	-64	-14

Fuente: La autora con datos del Instituto Federal Electoral.

Anexo 3

Iniciativas de Reforma a la LOCG presentadas en la Cámara de Diputados

Partido	**Fecha**	**Propósito principal**
PAN	2-IV-1998	Hacer obligatoria la información del desempeño de cada uno de los legisladores.
PAN	28-IV-1998	Regular la rendición de cuentas de los recursos entregados a los grupos parlamentarios.
PAN/PRD/ PT	29-IV-1998	Elevar a la Mesa Directiva al rango de órgano de gobierno de la CD, crear una Secretaría General en apoyo a sus trabajos; redefinición del carácter y funciones de las comisiones de dictamen, y modificación del protocolo del Informe Presidencial.
PRI/PRD/ PAN/PT/ PVEM	30-IV-1998	Incorporar la presencia del género femenino en aquellos preceptos de la LOCG en los que este reconocimiento ha sido omitido.
PAN	27-X-1998	Fortalecer la función de las comisiones de investigación, su naturaleza jurídica, integración, competencia y autonomía de gestión.
PAN	19-XI-1998	Discusión y aprobación del proyecto de presupuesto de la CD por el pleno de la asamblea.
Comisión respectiva	11-XII-1998	Cambio en la denominación de la Comisión de Atención y Apoyo a Discapacitados por el de Comisión de Asuntos Legislativos de Personas con Discapacidad.
PRI/PAN/ PRD	12-XI-1998	Creación en la CD de una Comisión de Equidad y Género.
Comisión de Protec. Civil	13-XI-1998	Creación en la CD de una comisión ordinaria de Protección Civil.
PRI	8-XII-1998	Reformar el Título Segundo de la LOCG relativo a la organización y funcionamiento de la CD.
PAN/PRD	22-IV-1999	Reformar el Título Segundo de la LOCG relativo a la organización y funcionamiento de la CD.

Fuente: La autora con base en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.

Anexo 4

Acciones emprendidas por la Coalición Opositora en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura

Órgano	Medidas
1. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP).	• Participación de los coordinadores de todos los grupos parlamentarios. • Rotación anual de su Presidencia. • Adopción de decisiones por consenso o voto ponderado con base en el número de representantes de cada grupo. • Participación colegiada en la integración del orden del día para las sesiones plenarias. • Establecimiento de una Mesa de Coordinación de la Agenda Legislativa con el Poder Ejecutivo. • Creación de una SubCRIPC para agilizar el manejo de los problemas administrativos de la Cámara.
2. Comisiones de Dictamen y Comités.	• Distribución de presidencias y secretarias de acuerdo al número de miembros de cada grupo. • Valoración del criterio de diferenciar la influencia política de cada comisión en la distribución de los cargos de dirección. • Limitación a 30 del número de sus integrantes. • Creación de nuevas comisiones para impulsar el desarrollo de la democracia (comisión de equidad y género, protección civil, seguridad pública, etc.). • Creación de una Comisión Jurisdiccional con una Sección Instructora para recabar información, conocer y dirimir las controversias generadas por las solicitudes de juicio político.
3. Administración interna.	• Introducción de mecanismos para la designación del Oficial Mayor y el Tesorero bajo criterios de pluralidad. • Nuevo esquema de designación del Contralor General. • Medidas para transparentar la formulación, ejercicio y supervisión del presupuesto de la Cámara.
4. Cuerpos técnicos para apoyar la labor parlamentaria.	• Medidas para la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas. • Medidas para la elaboración del Estatuto de Servicio Profesional Legislativo a fin de impulsar la imparcialidad del personal de apoyo técnico. • Medidas para la creación de un tabulador de percepciones y un programa de estímulos tendiente a transparentar y racionalizar el uso de los recursos.

Anexo 4

Acciones emprendidas por la Coalición Opositora en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura (continuación)

Órgano	Medidas
5. Comunicación social.	• Creación de la Gaceta parlamentaria. • Medidas para la creación del Comité de Comunicación Social abocado a delinear las políticas de información de la Cámara. • Medidas para la reglamentación del trabajo de los reporteros. • Medidas para la creación de un canal de televisión por cable para estrechar el contacto de los legisladores con la sociedad. • Automatización del sistema de asistencia y votaciones a fin de hacer públicos, eficientes y confiables los resultados de las sesiones del pleno.

Fuente: La autora con base en los acuerdos políticos publicados por la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Anexo 5

Principales disposiciones de la nueva LOCG aprobada en 1999

Órgano	Medidas
1. Mesa de Decanos.	• Se integra con un Presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, con los diputados de mayor antigüedad, mayor número de Legislaturas y mayor edad para la elección de la primera Mesa Directiva. • Se encarga al Secretario General el manejo administrativo del proceso de instalación.
2. Mesa Directiva.	• Expresa la unidad de cuerpo en cada cámara. • Es electa por el pleno por un año y con posibilidad de reelegirse, mediante lista propuesta por los grupos parlamentarios, garantes de que sus candidatos cuenten con experiencia, prudencia y tolerancia. • Reduce su composición a un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, electos y removidos sólo por el voto calificado del pleno. • Sus tareas incluyen la interpretación de los ordenamientos, la formulación del orden del día, y las formas o procedimientos para el manejo de cada asunto con base en las propuestas de los grupos. • Su presidente conduce la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Anexo 5

Principales disposiciones de la nueva LOCG aprobada en 1999 (continuación)

Órgano	Medidas
3. Grupos Parlamentarios	• Se constituyen con por lo menos cinco miembros y sólo uno por partido, bajo las normas acordadas entre sus miembros con base en los estatutos de su organización. • Su Coordinador es el encargado de expresar la voluntad del grupo, participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.. • Su ubicación en el pleno, y los locales y recursos asignados a cada uno de ellos es decidida de acuerdo con las proposiciones de los coordinadores, y según su peso en la representación. • Los legisladores sin partido recibirán el apoyo de la cámara conforme a los recursos disponibles.
4. Junta de Coordinación Política.	• Expresa la pluralidad política en cada cámara. • Se conforma con los coordinadores de todos los grupos parlamentarios, y sus decisiones se toman por mayoría absoluta mediante voto ponderado, según su número de integrantes. • Propone al pleno la integración de las comisiones y de sus respectivas mesas directivas. • Presenta al pleno el anteproyecto de presupuesto anual de cada cámara. • Asigna los recursos materiales y financieros a cada grupo parlamentario. • Su presidente convoca y conduce las reuniones de la Junta, pone a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos los criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, del calendario para su desahogo, y los puntos del orden del día de las sesiones del pleno.
5. Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. *(exclusivamente en la Cámara de Diputados)*	• Se integra por el Presidente de la Mesa Directiva y los miembros de la Junta de Coordinación Política, con la conducción del primero y el apoyo técnico del Secretario General. • Se reúne por lo menos cada dos semanas a convocatoria de su Presidente o de por lo menos tres coordinadores, y sus decisiones se toman por consenso o mayoría absoluta con voto ponderado.

Anexo 5

Principales disposiciones de la nueva LOCG aprobada en 1999 (continuación)

Órgano	Medidas
	• Sus facultades incluyen el establecimiento del programa legislativo de los períodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración del orden del día, y designación de las formas para los debates, discusiones y deliberaciones. • Propone al Pleno el nombramiento del Secretario General.
6. Comisiones de Dictamen y Comités.	• Las ordinarias se integran por toda la Legislatura con un máximo de hasta 30 miembros y cada legislador sólo puede pertenecer a un número máximo de dos. • Su composición y distribución de cargos de dirección deben reflejar la proporcionalidad del pleno y recoger los antecedentes y experiencia de sus miembros. • Los diputados que se separen de sus Grupos podrán ser retirados de las comisiones en que participan a solicitud del Coordinador de la fracción. • Se reglamentan sus actividades sobre la regularidad de sus sesiones, forma de tomar decisiones, retiro de sus miembros, formación de subcomisiones, etc. • Se reitera la restricción de limitar la solicitud de información sobre iniciativas discutidas al presidente de la comisión, y se apunta la obligación del titular de la dependencia de proporcionarla en un plazo razonable, a fin de evitar la formulación de quejas al Ejecutivo. • Darán opinión fundada en el ramo de su competencia a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con el objeto de hacer aportes sobre aspectos presupuestales relacionados con el cumplimiento de los programas correspondientes, y su revisión en la Cuenta Pública. • Se ordena su trabajo con la obligación de elaborar un programa anual, rendir un informe semestral a la Conferencia, organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que le son turnados para entregarlos a la Legislatura siguiente. • Los Comités tendrán sólo un carácter auxiliar.
7.Secretaria General.	• Coordina y supervisa los servicios de las cámaras con el apoyo de la Secretaria de Servicios Parlamentarios y de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros. • Su titular es nombrado por el pleno por el voto de 2/3 partes de los diputados presentes, y de la mayoría absoluta de los senadores presentes, en su caso, pudiendo ser reelecto. • Debe atender la sesión constitutiva en ambas cámaras, asistir al Presidente de la Mesa Directiva, y apoyar el trabajo del pleno y de otros órganos de dirección.

Fuente: La autora con base en la Ley Orgánica del Congreso General, aprobada en 1999.

La Necesaria Revalorización del Congreso

Ricardo Espinoza Toledo*

Con el arribo a la presidencia de la República de un grupo político distinto al que detentó el gobierno por más de setenta años, se confirma una nueva relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Con una precisión: la nueva relación entre el Ejecutivo y el Legislativo mexicanos comenzó antes del 2 de julio de 2000. Para decirlo en pocas palabras, la nueva relación entre esos dos poderes surgidos de elecciones populares inició en cuanto desapareció lo que Giovanni Sartori teorizó como sistema de partido hegemónico [1].

Si de ponerle una fecha se trata, podemos decir que ese cambio se produjo luego de las elecciones federales intermedias de 1997. Fue entonces cuando por vez primera en la historia política moderna, el otrora partido hegemónico, el PRI, no alcanzó la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados [2].

Desde entonces, las formas y canales de comunicación entre Ejecutivo y Legislativo sufrieron una mutación.

Ese es el cambio que se confirmó el 2 de julio de 2000, cuando el Presidente Vicente Fox no obtuvo una mayoría propia en la Cámara de Diputados y, por vez primera, tampoco en el Senado.

A partir de entonces puede hablarse de un posible riesgo: que la no existencia de una mayoría homogénea, es decir, la inexistencia de una mayoría presidencial, pueda conducir a conflictos que desemboquen en un bloqueo de la función de gobierno. Adelantemos que esto es así por

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad París I. Profesor Titular de Ciencia Política en la UAM-I

[1] G. Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universidad, Madrid, 1999.

[2] Aunque en 1988 el PRI ya había perdido la mayoría calificada en esa misma Cámara.

diversas razones, entre las que destacan la combinación de la no reelección del Presidente de la República con la no reelección inmediata de los legisladores; el hecho de que no existe previsión alguna en caso de no ser aprobado el presupuesto de egresos de la federación; el que el Presidente, aunque muy popular, es el primero en no obtener al menos el cincuenta por ciento de los votos efectivos y la conjugación de un sistema tripartidista en el plano nacional con el bipartidismo que caracteriza a los estados de la República.En el marco del diseño presidencialista con un sistema tripartidista, es poco probable que el Presidente de la República disponga de una mayoría propia en el Congreso Federal o la cooperación de la oposición. De ahí la conveniencia de pensar en un gobierno compartido.

Nueva configuración del Congreso

En el entramado institucional mexicano, el Poder Legislativo se vió permanentemente limitado por el predominio de la institución presidencial, pero también por la fuerte presencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En lo fundamental, eso fue posible gracias a la hegemonía del *partido del gobierno* que, en la ausencia de partidos opositores competitivos, monopolizaba los votos y los cargos de elección popular. Es decir, hasta antes de las elecciones de 1997, mayoría presidencial y mayoría parlamentaria en ambas Cámaras coincidieron siempre.

Como sucede cada vez que un partido avasalla, la práctica y el proceso legislativos eran controlados por la mayoría surgida del partido gobernante, al grado que durante toda su existencia, la desaparecida Gran Comisión, que gobernaba las Cámaras del Congreso, fue sencillamente un apéndice del PRI y, por añadidura, del Presidente. En consecuencia, el proceso legislativo acabó por convertirse en un ceremonial vacío de contenido y de significación, mientras el Congreso fungía como un eficaz legitimador del sistema político centrado en una superpresidencia.

No es exagerado afirmar que lo que empezó a estimular el trabajo en Comisiones y lo que las empezó a convertir en las operarias del trabajo legislativo, fue la emergencia de grupos parlamentarios fuertes, distintos del viejo PRI.

Como se sabe por la experiencia norteamericana y de Europa occidental, el trabajo en Comisiones sólo puede desarrollarse cuando existen fuerzas políticas más o menos equilibradas, situación que se presentó en México muy recientemente, a partir de 1997. Surgió entonces una nueva configuración de la Cámara de Diputados -referida al principio-, cambió la lógica en la relación de los grupos parlamentarios, se impuso un nuevo trato con el Ejecutivo y se aprobó una reforma a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión [3], que modificó su sistema de gobierno interno.

Resultado de las elecciones legislativas del 6 de julio de 1997, la integración de la Cámara de Diputados fue con grupos parlamentarios en los cuales ni el PRI, ni el PAN ni el PRD dispuso de la mayoría absoluta. Lo realmente novedoso fue que la fracción parlamentaria del PRI quedó como la primera minoría; siguió siendo el grupo más numeroso de diputados, sin embargo, no contó con el cincuenta por ciento más uno de los escaños, es decir, ya no obtuvo la mayoría absoluta de la Cámara baja, aunque aún consevó la mayoría absoluta en el Senado.

Si bien desde 1988 el PRI ya no disponía de los dos tercios de curules en la Cámara Baja [4], sí tenía en su haber más del cincuenta por ciento de los escaños, necesario para aprobar por sí solo las reformas a las leyes derivadas o secundarias. En las elecciones federales de 1994, para integrar la LVI Legislatura, el PRI obtuvo el 50.2% de los votos que le dieron un total de 300 diputados, el PAN alcanzó el 25.8% que le proporcionaron 119 escaños, el PRD quedó con el 16.7% para obtener 71 lugares y el PT, con el 2.7%, ganó 10 diputaciones.

En la LVII Legislatura [5], el partido *tricolor* (PRI) no contó ni con la mayoría calificada, ni con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Eso introdujo, por un lado, una nueva dinámica en la relación entre los diferentes grupos de diputados, entre la Cámara de Diputados y de Senadores y entre el Ejecutivo y el Congreso en su conjunto, aunque atravesado de muchas dificultades; las comisiones legislativas se vieron enriquecidas con más miembros de los otros partidos y el proceso legislativo se desarrolló sobre la base de nuevos y complejos equilibrios políticos.

[3] Tuvo lugar en 1999, durante la LVII Legislatura.

[4] La mayoría calificada es necesaria para reformar la Constitución.

[5] La LVII Legislatura va de septiembre de 1997 a octubre de 2000.

En la LVIII Legislatura (2000-2003), el partido del Presidente, el PAN, cuenta únicamente con 207 de 500 diputados (el PVEM, 17), contra 211 del PRI y 50 del PRD; en la Cámara de Senadores, el PAN dispone de 45 de 128 escaños (el PVEM, 5), contra 60 del PRI y 17 del PRD. En ambas Cámaras, una alianza opositora, PRI-PRD, aparece como decisiva en materia de leyes secundarias, pero no en lo relativo a reformas constitucionales. Lo mismo vale para una posible alianza PAN-PRD.

Desde 1997, gobierno y partidos empezaron a hablar un nuevo lenguaje, producto de una preocupación compartida: el lenguaje de la gobernabilidad democrática, y la búsqueda de un *acuerdo de gobernabilidad* que propiciara consensos a través del diálogo. No se logró. Pero ese principio de comunicación entre fuerzas políticas y gobierno cobra mayor relevancia cuando se trata de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en particular en temas como la revisión del manejo de la cuenta pública o la aprobación del presupuesto de egresos de la federación.

Al Presidente no le queda más recurso que emplear la negociación y la ley como métodos para establecer un nuevo tipo de relaciones y de entendimiento con los diputados y senadores para hacer pasar sus iniciativas.

El Presidente de la República y su fracción parlamentaria necesitan construir alianzas con los otros grupos parlamentarios para poder funcionar regularmente, como ya lo hicieron en ocasión de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001 y 2002.

La experiencia se repitió en diciembre de 2002. Porque una relación conflictiva entre las fuerzas políticas y el Presidente puede conducir a la parálisis y al bloqueo del ejercicio gubernamental. El riesgo es que en las circunstancias actuales, el presidencialismo, originalmente muy fuerte, se quede inutilizado e incapacitado para ejercer sus funciones.

La transformación de la super-presidencia

Desde el surgimiento del Estado de la Revolución, el Presidente de la República fue mucho más que un simple ejecutor, pues le correspondió

organizar a grupos sociales (de trabajadores o económicos), promover proyectos de desarrollo, definir el rumbo económico, conducir la política educativa, resolver acerca de las formas de propiedad, arbitrar conflictos sociales, representar al país en el exterior, promover modificaciones a la Constitución, *regular* la lucha política, intermediar entre los distintos intereses, etc.

Por lo demás, a partir de los años treinta se reforzaron las atribuciones del presidente: en 1930 se emite la primera ley que deja en manos del Ejecutivo la expedición de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en detrimento del propio Poder Legislativo; en 1933 se reforma la Constitución para prohibir la reelección inmediata o continua de legisladores, que hará del presidente el garante de las carreras políticas; durante el cardenismo se deja en manos del presidente la facultad de resolver los problemas sobre límites de terrenos comunales; las reformas al artículo 123 de la Constitución de 1929, 1933, 1936 y 1942 condujeron a la centralización de la legislación laboral en detrimento de los estados. De todo ello provino el carácter prácticamente sin contrapesos del presidencialismo mexicano, la super-presidencia.

En efecto, el diseño institucional surgido de la Revolución se fundó en la idea de un Estado de presidente fuerte; pero ese esquema fue perdiendo eficacia y legitimidad, en la medida en que se descomponía el viejo sistema de partido hegemónico y, con él, el fin del Estado omniabarcante, paralelamente a la emergencia de un México políticamente plural (desde los gobiernos y congresos locales hasta el federal) y pluripartidista, la autonomía del Banco de México y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la autonomización del IFE y la elección popular de un Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El presidencialismo de los últimos tiempos poco tiene que ver con la fortaleza de la super-presidencia que la precedió. Sin embargo, tampoco debe olvidarse que el Presidente de la República mantiene casi intactas las facultades constitucionales previstas para un gobierno de presidente fuerte, como su función de árbitro social (art. 123 constitucional) o de responsable exclusivo de la administración de los recursos de la Nación, facultado para instaurar las modalidades de propiedad «que dicte el interés público» (de acuerdo con el art. 27

constitucional), por solo mencionar algunas de ellas consignadas en la Constitución.

Desde este punto de vista, en la actualidad el Presidente sigue concentrando facultades legales amplias para la administración del país. Lo que se extinguió es el poder metaconstitucional, ese que no está consignado por la ley y que se ejercía por medios ajenos a la dinámica de un auténtico Estado de Derecho. La dimensión de lo que se detentaba de ese modo era tan amplia y su importancia verdaderamente determinante en el ejercicio gubernamental que desde el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) la presidencia de la República aparece como debilitada.

La búsqueda de una solución

El 5 de febrero de 2001, el presidente Vicente Fox propuso una revisión de la Constitución, con vistas a su adecuación para una nueva etapa histórica. De acuerdo con el presidente, el 2 de julio de 2000 México ingresó a una nueva etapa que representa la culminación de una larga historia de esperanzas y sacrificios, que marca a su vez el inicio de una tarea histórica: la de concretar la transición política en una profunda reforma del Estado que actualice el instrumental jurídico que -afirmó- fue diseñado para una realidad política ya rebasada.

Para poner en marcha y conducir los trabajos, la presidencia de la República comisionó a la Secretaría de Gobernación, en particular al Instituto de Estudios de la Revolución Mexicana. El propósito declarado fue crear los mecanismo que permitan conocer las distintas opiniones y propuestas sobre reforma de la Constitución que, a su vez, serían turnadas al Congreso.

El propósito de reformar el Estado apareció desde principios de los años ochenta como un compromiso asumido por los presidentes de la República. Inició con Miguel de la Madrid (1982-1988), aunque su grado de elaboración más acabada aparece con Carlos Salinas (1988-1994), quien lo propuso en el marco de un Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, en tanto Ernesto Zedillo (1994-2000) consensó con las fuerzas políticas una Agenda para la Reforma Política del Estado que, al igual que las anteriores, no cumplió su propósito último, reformar el Estado.

Con la alternancia de partidos en la presidencia de la República (de 2000), reapareció el tema, solo que esta vez con el objetivo explícito de actualizar el marco constitucional.

Como en los primeros años de la década de los ochenta, de nueva cuenta nos encontramos ante la propuesta presidencial de redefinir los lineamientos generales que rijan y le den sentido al ejercicio del poder político.

Puede establecerse una línea de continuidad entre la convocatoria del Presidente Fox y la de los tres anteriores, pero también diferencias: los primeros eran menos explícitos y más limitados en sus planteamientos. Fox propuso impulsar una profunda reforma del Estado que aterrice en la actualización de la Constitución que él considera concebida para una realidad política distinta a la que actualmente se vive en México.

Ha existido un consenso básico, aunque no necesariamente explícito, acerca de la necesidad de llevar a cabo una reforma política del Estado que permita adecuar la estructura de poder a la pluralidad política y social del país. En ese cuadro, temas como las funciones del Estado y sus compromisos sociales, la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo y sus atribuciones respectivas, la justicia, el federalismo y las formas de participación ciudadana siguen siendo motivo de polémica entre los distintos actores políticos.

La alternancia política en la presidencia de la República del 2 de julio de 2000 vino aparejada con la idea del cambio, en particular, la de impulsar «una profunda reforma del Estado que actualice el instrumental jurídico concebido para una realidad política ya rebasada», como dijo el Presidente Fox el 2 de febrero de 2001.

Se trata de encuadrar jurídicamente la nueva realidad política del país y superar insuficiencias legales: la estructura y el funcionamiento político, así como las relaciones del poder con la sociedad tienen que cambiar, afirmó el Presidente. De acuerdo con su diagnóstico, tenemos una sociedad democrática y muchas instituciones autoritarias, contradicción que sólo se puede resolver -dijo- con un Estado de Derecho puesto al día.

Con este fin, convocó a todos los actores políticos, las corrientes de opinión y a los poderes públicos a reconstruir los consensos nacionales en torno a una Constitución renovada, es decir, en torno a una visión

compartida de la arquitectura constitucional del país y los grandes objetivos de la Nación mexicana.

Considerando que se ampliaron los espacios de representación social, lo que dio lugar a un mosaico partidario de gran diversidad en las instituciones; que en razón de esa diversidad ningún partido político tiene la mayoría por sí solo, se hace indispensable un mayor entendimiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Con esa base, el Ejecutivo federal y los partidos políticos nacionales resolvieron suscribir un Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional con el propósito de impulsar avances en materia social, económica, política e internacional [6]. La Agenda consta de 34 puntos, e incluye las acciones inmediatas y los procedimientos a realizar para alcanzar las metas planteadas.

En el *Procedimiento* se dice que el Ejecutivo Federal y los dirigentes de los partidos políticos invitan al Congreso de la Unión para que –a través de los presidentes de ambas Cámaras y de los grupos parlamentarios integrantes de la LVIII Legislatura– suscriban este Acuerdo. La Agenda no es limitativa, y quedó abierta la posibilidad de que el Constituyente permanente, el Ejecutivo Federal y los partidos políticos impulsen propuestas diversas a los contenidos del acuerdo.

Pero tanto para priístas como para perredistas, el Acuerdo nació sin pena ni gloria. En primer lugar, ni Dulce María Sauri (dirigente del PRI), ni Amalia García (dirigente del PRD) tenían el respaldo de sus partidos; en segundo, dirigentes y legisladores de ambos partidos descalificaron la firma del Acuerdo y la Agenda: al primero, por considerarlo un acto de lucimiento del presidente de la República y a la Agenda por considerarla un «catálogo de buenas intenciones», en el mejor de los casos [7].

---

[6] El APDN fue suscrito el 7 de octubre de 2001 por Vicente Fox Quezada, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; Luis Felipe Bravo Mena, por el PAN; Senadora Dulce María Sauri, por el PRI; Amalia García, por el PRD; Diputado Alberto Anaya, por el PT; Jorge González, por el PVEM; Dante Delgado, por el partido C. por la D.; Dip. Gustavo Riojas, por el PSN y Guillermo Calderón, del PAS.

[7] Confróntese la prensa nacional a partir del 8 de octubre de 2001.

[8] Véase R. Espinoza T. y Y. Meyenberg, «Un intento fallido de reconfiguración del sistema de partidos» y Jesús Rodríguez Z. «Alternancia presidencial y crisis artidista, ambos en Y. Meyenberg (coord), *El dos de julio. Reflexiones posteriores*, Flacso, IIS, UAM-I, México, 2001; igualmente R. Espinoza T., «Los partidos y la selección de los candidatos presidenciales», en Luis Salazar (coord), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, Cal y Arena, México, 2001.

Reconocidas como organizaciones especializadas en expresar opiniones y permitir la participación de los ciudadanos en los asuntos y decisiones públicos, los partidos políticos salieron fragilizados del proceso electoral federal de 2000[8].

En efecto, con el arribo de un nuevo equipo a la presidencia de la República, después de las elecciones del año 2000, nuestros partidos se enfrentan al reto mayor de redefinir su ubicación en el concierto político.

El PRI perdió a su «líder natural», el Presidente de la República, punto de cohesión, creador de programas y el más ferviente defensor de los intereses de los mútiples grupos del Revolucionario Institucional; el PRD, el partido peor tratado por los electores, no ha podido atender el llamado de su «líder moral», Cuauhtémoc Cárdenas, en el sentido de reconstruir el partido; el exitoso PAN, por su parte, se encuentra en una posición tan compleja como la de los derrotados: apoyo estratégico del candidato presidencial triunfante, no quiere repetir la historia de subordinación del PRI con respecto a los presidentes surgidos de sus filas, pero tampoco es un partido opositor.

En lo sucesivo, por tanto, el PRI tiene la tarea de convertirse en un auténtico partido político, el PRD necesita superar al conjunto de facciones, grupos y dirigentes que lo asfixian y el PAN tendrá que aprender a ser un partido de gobierno, solidario con las acciones del Presidente de la República, al tiempo de ser capaz de expresar el sentir de la sociedad y vigilar las acciones del Poder Ejecutivo.

Las democracias sólo pueden funcionar si se sostienen en un sistema de partidos consolidado, con partidos competitivos. Nuestros tres partidos importantes –PRI, PAN y PRD– hicieron posible la construcción de esa obra de ingeniería política, la legalidad e intitucionalidad electorales en vigor, gracias a la cual los procesos electorales son esencialmente confiables.

A estos partidos se debe el tránsito de un sistema de partido hegemónico[9] a un sistema de partidos competitivo, pluralista y de corte tripartidista o moderado, pero con asignaturas pendientes. Después del 2000 México tiene un sistema de partidos con partidos bastante

---

[9] El concepto es de Sartori, *op.cit.*

[10] El PAN, partido que condujo a Vicente Fox a la presidencia de la República, es la segunda minoría en el Congreso Federal –207 diputados de 500 y 45 senadores de 128– y en el país. La primera minoría es el PRI, con 211 diputados y 60 senadores.

fragilizados y poco o mal cohesionados, y un Congreso Federal fragmentado en el que ningún partido dispone por sí solo de la mayoría absoluta en ninguna de las dos Cámaras [10].

Aunque, desde nuestro punto de vista, el mayor de los problemas, en estas circunstancias, proviene de la fragilidad de nuestros partidos políticos que, en consecuencia, no parecen estar en condiciones de desempeñar la función de contrapeso, regulación o equilibrio de la función presidencial; el presidente, por su parte, encuentra interlocutores dispersos, divididos, en conflicto, que muy poco contribuyen a hacer de la normalidad democrática una rutina.

Si, como es aceptado, el funcionamiento regular de los sistemas políticos democráticos se sostiene en la solidez de sus partidos y, por ello mismo, de su sistema de partidos, es probable que el México posterior al proceso electoral del dos de julio de 2000, es decir, este sistema de partidos, con partidos frágilizados, diste mucho de ser el vector necesario, imprescindible, afirmaría, de la siempre pospuesta e irrealizada reforma del Estado.

Es realmente difícil otorgarle a estos nuestros partidos –pero muy particularmente a sus dirigencias, responsables únicas, por demás, de los grandes déficits del modo de funcionar de sus organizaciones– méritos de los que carecen: sometidos al imperio de figuras fuertes durante el proceso electoral, fragilizados y con muchos conflictos internos después, la pregunta es cómo podrían ser puntales de la democracia mexicana.

Para que la democracia se convierta en un modo rutinario de comportamiento de gobernantes y gobernados, se precisa de partidos con un mínimo grado de cohesión de su grupo dirigente y de cierta fortaleza institucional, además de proyecto original, aspectos, ambos, de los cuales nuestros «tres grandes» partidos muestran estar muy distantes.

Por un gobierno compartido

La necesidad de cambios en el modo de gobernar no debe dejar de lado que la figura presidencial puede ser factor de regulación y de acuerdos entre las distintas fuerzas en pugna por el poder, entre los

intereses privados divergentes y entre los distintos dirigentes y organizaciones que integran el sistema de partidos.

Por ello mismo, en la nueva correlación de fuerzas políticas se requiere dar paso a un nuevo y verdadero equilibrio entre los órganos del poder federal que permita procesar la pluralidad y garantice una gobernabilidad democrática.

Si se observa con atención, se verá cómo la presidencia de Vicente Fox tiene un cuadro político adverso en la mayoría de los estados, en la mayoría de los Congresos locales y, desde luego, en las dos Cámaras del Congreso, precisamente porque el PAN no es una fuerza predominante; adverso el panorama político del Presidente, también, porque el diseño presidencial impone un «juego de suma cero» en el que hay pocas razones, pocos incentivos, para que los opositores cooperen con el Presidente y sus seguidores.

En otras palabras, el tripartidismo no parece compatible con el presidencialismo o, por lo menos, le dificulta mucho la tarea al Presidente. No olvidemos que la eficacia del sistema político mexicano se sustentó en eso que Daniel Cosío Villegas [11] llamó las dos piezas del sistema: la presidencia de la República y el otrora partido oficial que garantizaba una cómoda mayoría presidencial.

El cuadro es más complejo si se tiene en cuenta la ausencia de este tripartidismo en la entidades federativas, cuya característica dominante es el bipartidismo [12].

Ya no existe una mayoría presidencial en el Congreso. Con la excepción del presupuesto de egresos aprobado en diciembre de 2000 y 2001, las oposiciones al Presidente tienen como blanco de ataques al propio Presidente[13], pero esto no es responsabilidad exclusiva de las oposiciones: el problema proviene del diseño institucional presidencialista, porque aún y cuando el Presidente ya no pueda hacer todo ni solo (aunque lo deseara), la presidencia de la República es un poder no compartido con la oposición. A ello debe agregarse la fragilidad en que quedaron el PRI, el PAN y el PRD luego del proceso electoral del 2 de julio de 2000, lo que por lo pronto les ha impedido desempeñarse

---

[11] Cosío Villegas, Daniel. *El Sistema Político Mexicano. Las Posibilidades de Cambio*, Joaquín Mortiz, México, 1972.

[12] En enero de 2002, el PRI tenía 18 gubernaturas y mayoría en 22 Congresos locales.

[13] Véanse la rebelión de los priístas en Yucatán y Tabasco durante el año 2001.

como factores de moderación y contención de la función presidencial, pero que, a excepción del PAN, los empuja a privilegiar el conflicto como el modo de hacerse presentes. La conjunción de esos elementos institucionales y políticos puede conducir a un conflicto irrresoluble entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Un modo de evitar ese escenario es el de corresponsabilizar al Congreso en la tarea de gobierno. Dar ese paso se revela necesario, porque se trata de que todos los actores políticos contribuyan al gobierno de la sociedad, y lo harán sólo si eso les retribuya políticamente.

En el esquema institucional actual, para las oposiciones es más conveniente no respaldar las medidas propuestas por el Presidente por la sencilla razón de que, en cualquier caso, el que capitalizará los éxitos será el Presidente y, desde luego, el PAN. Pero lo inverso también es cierto, pues el Presidente no va a dudar en vetar decisiones que provengan de la mayoría opositora, como se vio con la Ley de Desarrollo Rural [14].

Igualmente, desde la LVII Legislatura, cada vez es más difícil acordar la Agenda Legislativa. De ser así, la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo puede estar ante el inicio del círculo de la pura confrontación.

Para salirle al paso, el objetivo por buscar tiene que ser la creación de mecanismos institucionales que garanticen relaciones constructivas y productivas entre el Ejecutivo y el Congreso, es decir, entre el Presidente y los partidos de oposición. Es preciso revalorizar el Congreso, pero no a costa de la eficacia de la institución presidencial; de lo que se trata es de ofrecer incentivos a la cooperación de las oposiciones.

Por sí sola, la presidencia de la República no está en condiciones de garantizar la gobernabilidad en el marco de la pluralidad política del México de nuestros días.

Hacer del Congreso el otro responsable de la gobernabilidad permitiría recomponer y renovar permanentemente los equilibrios y los compromisos políticos.

Es necesaria una reforma política del Estado para dar paso a un auténtico Estado democrático de Derecho, con órganos equilibrados y

---

[14] Aprobada por la coalición opositora en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura -en la que estaba comprendida la bancada de Acción Nacional-, el 27 de diciembre de 2000 fue aprobada por la nueva coalición opositora en el Senado (PRI-PRD); esta vez el PAN presentó una *moción suspensiva* por considerar que la citada ley contenía *aberraciones* jurídicas, *El Universal*, 15 de marzo de 2001.

balanceados, y con dispositivos que aseguren una relación fluida entre ellos, aspectos que el diseño institucional en vigor no contempla.

Con una condición adicional: la democracia no se reduce al ajuste del entramado institucional ni de los procedimientos; para funcionar requiere también de la atención eficaz del problema de la desigualdad e injusticia sociales.

El Poder Legislativo en el Distrito Federal: La II Asamblea Legislativa*

Rosa María Mirón Lince**

1. Introducción

La recomposición equitativa del poder entre los principales partidos políticos en México, fue el mandato ciudadano del 2 de julio de 2000. En virtud de los resultados de esos comicios, no hay en la actualidad ningún partido que cuente con la mayoría absoluta en los órganos legislativos federales. El partido del Presidente, que por primera vez en la historia reciente no es el PRI, ocupa la segunda posición en el Congreso, en tanto que el Revolucionario Institucional es la primera minoría. El mapa nacional luce en verdad competido.

El del Distrito Federal es un panorama semejante al del resto del país. La ciudad de México es el espejo del acontecer nacional, la suma de sus dificultades y esperanzas; y, a partir del año 2000, un espacio donde el poder y los gobiernos locales han sufrido un profundo replanteamiento que los hace merecer una reflexión seria.

En esta oportunidad, me refiero a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a su desempeño. Baso mi análisis en cuatro variables: 1) la correlación de fuerzas en la II ALDF consecuencia de las cifras electorales del 2 de julio; 2) la historia y rasgos de los partidos políticos que la integran así como sus agendas legislativas; 3) los perfiles políticos y profesionales de sus diputados; y 4) las lógicas de interrelación de los partidos, que se

---

* Documento presentado en el XXIII Congreso Internacional de LASA, en Washington, D.C., septiembre 6–8, 2001.

** Politóloga. Consejera Electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Profesora titular definitiva de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, actualmente con licencia.

desprenden de los elementos anteriores, así como del trabajo legislativo que ellos privilegian [1].

Los pasados comicios en la ciudad de México determinaron un equilibrio de fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa, donde el partido que ganó la Jefatura de Gobierno tiene menos de un tercio de los escaños. La composición de la Asamblea es novedosa, y quedó definida por una coalición que consiguió la mayoría de votos, pero que, por mandato de ley, debió desintegrarse al tomar posesión los diputados electos; una segunda fuerza política que ostenta la Jefatura de Gobierno, la cual ganó merced a la figura de "candidato común"; un tercer partido que se constituye como el potencial "fiel de la balanza" y otras fuerzas políticas, si bien con presencia menor, no por ello carentes de interés [2].

En virtud de esta pluralidad, pareciera que la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuenta con los recursos para acceder a la normalidad democrática. La actual legislatura reviste una importancia particular, por cuanto ésta es la primera ocasión en que los partidos políticos enfrentan condicionamientos institucionales para encontrar vías de cooperación entre ellos. Forzados a entenderse, no ha sido evidente la madurez y experiencia de los partidos para avanzar en la construcción de consensos [3]. Los partidos no están habituados a trazar acuerdos en lo fundamental; el diálogo entre los adversarios políticos, históricamente ha sido más una excepción que una regla. Ahí está uno de los desafíos fundamentales de la II ALDF.

Una somera recuperación histórica de la Asamblea Legislativa, servirá en este documento para destacar la importancia de la actual legislatura local, lo mismo que para analizar retrospectiva y prospectivamente las posibilidades de su desempeño.

---

[1] La reforma política del Distrito Federal en el caso del PRD; la legalización del comercio informal y la reforma al código penal en lo que concierne al PRI; la atención en las áreas mercantiles y problemas urbanos, por parte del PAN; la problemática de género y equidad atendida por Democracia Social; la Protección Ambientalista por el PVEM.

[2] PT, CDPPN y DSPPN tienen, en conjunto, 6 escaños, que equivalen al 11% de la representación en la ALDF.

[3] En un libro publicado a fines del 2000, Héctor Aguilar Camín apuntaba hacia esta dirección: teniendo México un edificio democrático intachable en su diseño y formalidad, no está del todo clara, advierte este historiador, la madurez de los actores políticos para conservar y aprovechar el edificio construido. Véase Aguilar Camín, *México: la Ceniza y la Semilla*, Cal y Arena, México.

2. Historia de la Asamblea del Distrito Federal

La Asamblea Legislativa, uno de los resultados más relevantes del proceso de democratización de la ciudad, es el único órgano de representación local de los habitantes del Distrito Federal[4]. Integrada por 66 diputados[5], hoy día la ALDF constituye una instancia colegiada mixta, que combina funciones legislativas (a la usanza de una Cámara de Diputados *sui generis*) con tareas administrativas (comúnmente propias de un municipio).

El Distrito Federal, en tanto que asiento de los poderes federales, se ha mantenido como un territorio de excepción en donde no se aplican las formas de gobierno previstas constitucionalmente para el resto de las entidades federativas[6]. El argumento que sostiene esta situación tiene que ver con la idea de la incompatibilidad geográfica de los poderes federales con un gobierno local, y ha provocado que, desde su nacimiento en 1824, el Distrito Federal carezca de autonomía plena así como de un gobierno local auténtico. Debido a esto, por años, la vida política de la ciudad estuvo basada en un sistema de equilibrios políticos que fundaba su legitimidad en una gestión razonablemente eficaz. Ello comenzó a cambiar en 1985 cuando un terremoto desoló la capital[7].

Aquel desastre natural mostró a una ciudadanía participativa y solidaria, capaz de organizarse y adoptar nuevas formas con independencia de las instituciones tradicionales. Fue entonces cuando, interpelados por una ciudadanía en movimiento[8], el gobierno y los partidos políticos se plantearon la urgencia de diseñar esquemas de participación formal que incorporaran a la sociedad en la toma de decisiones. La aprobación de creación, en 1987, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), como instancia de representación ciudadana, fue el producto de esta coyuntura.

---

[4] Sobre la metamorfosis histórica y el concepto contemporáneo de representación ver Manin, Bernard, *Los Principios del Gobierno Representativo*, Alianza, Madrid, 1998, cap. 6.

[5] 40 de ellos electos por la vía de la mayoría relativa en distritos uninominales y los otros 26 por la de representación proporcional. Artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

[6] La naturaleza jurídica y el gobierno del Distrito Federal están contemplados en los artículos 44 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[7] La importancia crucial de 1985 en la generación de la participación ciudadana en Cuéllar Vázquez, Angélica, «Qué ha cambiado y qué permanece en los movimientos sociales urbanos del Distrito Federal (Una aproximación)», en Álvarez, Lucía, *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, La Jornada, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM, México, 1997, pp. 267-285.

[8] El cuestionamiento que una movilización así supone para los partidos y otras instituciones legales en Offe, Claus, *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, Sistema, Madrid, 1988.

La ARDF fue un órgano de consulta, gestoría, promoción y supervisión del gobierno, con facultades limitadas a la expedición de reglamentos, y frente a cuyo cumplimiento el gobierno de la ciudad sólo estuvo obligado moralmente[9]. No obstante ser un ensayo limitado de democratización política, la ARDF sin duda constituyó un paso importante en la articulación institucional de la participación ciudadana.

Sin embargo, lejos de agotarse, las demandas de una transformación del orden jurídico-político de la ciudad resurgieron con más fuerza después de las elecciones de 1988. En ese año, la legitimidad de la estructura del gobierno capitalino fue cuestionada ante la derrota en el Distrito Federal de Carlos Salinas quien, como Presidente, designó al administrador de la ciudad. Esto aumentó la inconformidad de los ciudadanos, no sólo por una designación con escasa legitimidad del regente capitalino, sino también por la integración mayoritariamente priísta de la ARDF, como consecuencia de su sobrerrepresentación. (Cuadro 1)

En efecto, en 1988, la propia estructura representativa de la primera Asamblea de Representantes no estuvo exenta de cuestionamientos, pues su integración no reflejó fielmente el desempeño electoral de los partidos políticos en la ciudad. El PRI, con el 28% de la votación, obtuvo el 51% de sus posiciones, equivalente a 34 escaños.

Entre 1988 y 1991, vale recordar, la administración de Carlos Salinas alentó un proceso de democratización dirigido desde la Presidencia. Declarada por él mismo como la muerte del partido «prácticamente único», el diálogo y la concertación políticas, privilegiadamente con el PAN, fueron las fórmulas presidenciales para subsanar el déficit de legitimidad con el que inició el gobierno. El Distrito Federal fue parte fundamental de esa estrategia, en virtud de la cual, la ciudad experimentó los primeros ensayos de negociación y consensos interpartidarios.

En esa tesitura, el entonces regente Manuel Camacho, convocó en 1991 a una reforma que, en el marco de la transición política demandada por los ciudadanos, buscó ir más allá de la mera ampliación de los derechos políticos de los capitalinos.

[9] Ello porque la Ley Orgánica de DDF vigente entonces era de 1978, y no contemplaba, por tanto, la existencia de la propia ARDF.

En el contexto de esa iniciativa, un grupo de diputados de varios partidos (incluyendo al PRI) coordinó, junto con diversas organizaciones políticas, sociales, religiosas, empresariales, académicas, artísticas e intelectuales, la realización en 1993 de un plebiscito para conocer la opinión de los capitalinos al respecto. Este ejercicio, si bien careció de valor jurídico y no agotó la discusión, hizo manifiesta la demanda ciudadana de elección directa de los gobernantes del Distrito Federal; de articulación de un Poder Legislativo propio y de creación del llamado "estado 32", figura esta última que sintetiza la propuesta de hacer del Distrito Federal un espacio político y administrativo semejante al resto de las entidades del país [10].

Los resultados de ese ejercicio ciudadano marcaron la reforma electoral de 1993 [11] que vino a modificar sustancialmente la integración político-administrativa de la capital. Derivado de ella, se estableció que el titular de la administración pública sería el Jefe del Distrito Federal, quien ejercería sus funciones por tres años, de conformidad con la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes relativas. Su nombramiento continuaría en manos del Presidente de la República, eligiéndolo de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, diputados federales o senadores electos del Distrito Federal pertenecientes al partido mayoritario en la ARDF.

Las competencias entre los gobiernos local y federal estarían, asimismo, reguladas por un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, cuya elaboración correspondería al Congreso y contendría las atribuciones de los poderes de la Unión en materia de gobierno del Distrito Federal. La Asamblea, pese a no sufrir cambios en su integración, sí fue dotada de mayores facultades para incidir en el gobierno de la ciudad [12].

Las elecciones presidenciales de 1994 fueron el preámbulo de la reforma electoral de 1996 que incorporó, de nueva cuenta, el tema del Distrito Federal [13]. En efecto, esa reforma recogió la demanda de los capitalinos para elegir directamente a su gobernante quien, a partir de la siguiente administración, se denominaría Jefe de Gobierno; así como a los titulares

---

[10] La historia y resultados de este plebiscito en Martínez Assad, Carlos, *¿Cuál Destino para el D.F.? Ciudadanos, Partidos y Gobierno por el Control de la Capital*, Océano, México, 1996, pp. 73-111 y 171-212.

[11] Un compendio de esta reforma en Woldenberg, José, «La Reforma Política del Distrito Federal en 1993», en Álvarez, Lucía (coord.), *op. cit.*, pp. 179-194.

[12] Una crítica a las limitaciones de la reforma de 1993 para el Distrito Federal, en Molinar Horcasitas, Juan y Arturo Sánchez Gutiérrez, «Partidos Políticos y Cambio institucional en el D.F.», en Álvarez, Lucía, *ibid.* , pp. 195-214.

[13] Becerra, Ricardo y José Woldenberg, *La Reforma Electoral de 1996. Una Descripción General*, FCE, México, 1997.

de las delegaciones políticas. Los integrantes de la Asamblea serían llamados, en adelante, diputados locales.

Esta reforma, que representó el avance más significativo en el camino de la democratización de la ciudad, para el caso de la Asamblea, mantuvo no obstante, limitaciones importantes: a) a diferencia de los Congresos locales de las entidades federativas, la Asamblea no tiene la facultad constituyente, es decir, no puede reformar su Estatuto de Gobierno, siendo esta prerrogativa exclusiva del Congreso de la Unión; y b) la remoción del Jefe de Gobierno tampoco está entre las facultades de la Asamblea, correspondiendo a la Cámara de Senadores nombrar, a propuesta del Presidente de la República, al sustituto que concluya el mandato.

En 1997, con las modificaciones constitucionales y electorales de 1996, la ciudad de México llevó a cabo un proceso comicial que le permitió, por primera vez, elegir democráticamente a su Jefe de Gobierno; así como a los integrantes de una Asamblea, llamada ahora Legislativa. En el proceso electoral de ese año, regido bajo los acuerdos de la reforma de 1996, las reglas del juego político, si bien no «definitivas» y sí perfectibles, determinaron una arena altamente competitiva que fue aprovechada por los partidos políticos.

Derivado de las cifras electorales, el PRD se convirtió en el partido dominante dentro de la Asamblea al ocupar 38 curules de mayoría relativa. Acción Nacional ganó los otros dos distritos uninominales y obtuvo nueve curules más de representación proporcional, para lograr una bancada de once diputados. La distribución de las demás posiciones plurinominales se dio como sigue: 11 para el tricolor; cuatro para el PVEM; y una curul para el PT y el PFCRN, respectivamente.

De lo hasta ahora visto, se desprende una inferencia importante en relación con los poderes ejecutivo y legislativo en la ciudad. Hasta antes del 2000, el desempeño de la Asamblea del Distrito Federal estuvo condicionado por una lógica particular en la cual el partido en el gobierno de la ciudad gozó también de la posición mayoritaria en la Asamblea[14]. De tal forma, durante sus primeros años de existencia, en la Asamblea predominó el PRI, mientras que en los tres siguientes el partido del sol azteca gozó de absoluta mayoría.

[14] Esta situación es conocida en la literatura sobre el tema como *gobierno unificado*. Véase Colomer, Josep, *Instituciones Políticas*, Ariel, Madrid, 2001.

Dicha situación hizo que hasta antes del 2000, un solo partido político tuviera la capacidad legislativa para aprobar iniciativas por sí mismo; lo que conllevó, de una parte, la no necesidad de búsqueda de consensos interpartidistas mínimos, y el consecuente aislamiento en el trabajo de los distintos grupos parlamentarios, y de otra, la utilización de mecanismos corporativos que dieron lugar a la presencia de intereses particulares de grupos y bases clientelares dentro de la dinámica legislativa.

Hoy esto no es posible dentro de la ALDF la cual, como nunca antes, se encuentra potencialmente muy cercana a un ejercicio virtuoso de la democracia. Condicionamientos institucionales derivados de los resultados del 2 de julio, exigen a los partidos negociar, ceder y llegar a acuerdos entre las distintas fuerzas políticas representadas en la ALDF.

3. La Conformación Actual de la Asamblea Legislativa

En 1996, la reforma de la Constitución y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), decretó la responsabilidad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de dotar a la ciudad de una ley electoral propia, así como de sus propios órganos electorales. Así las cosas, en el 2000 el Código Electoral del Distrito Federal (CEDF) [15], por primera vez, reguló los comicios locales.

Con ese marco normativo, la ciudad vivió un proceso electoral trascendente. Entonces, 57 cargos de elección popular fueron disputados: 40 diputaciones a la Asamblea Legislativa; 16 jefaturas delegacionales, por primera vez elegidas en la ciudad; y por segunda ocasión (pero primera para una gestión de seis años) una Jefatura de Gobierno. No obstante, la trascendencia de esos comicios no radica solamente en la cuantía de los puestos de elección popular, sino también en lo inédito de sus autoridades electorales y lo sorprendente de sus resultados.

En efecto, el voto capitalino, históricamente caracterizado por una media de participación electoral mayor a la del resto del país y que en los comicios de 2000 estuvo 6 puntos porcentuales arriba del promedio nacional, ordenó una redistribución inusitada del poder entre las fuerzas políticas. (Cuadro 2). Dos de las seis que contendieron (PAN y PRD) lo hicieron en esfuerzos compartidos: la Alianza por el Cambio, formada por el PAN y el PVEM; y la alianza integrada, bajo el formato de candidatura

[15] Aprobado por la I ALDF en enero de 1999 y sometido a una revisión en octubre del mismo año.

común, por el PRD, el PT, el PCD, el PSN, el PAS y CDPPN [16]. El desempeño de todos los partidos fue singular. Me refiero ahora sólo a los resultados de la elección de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La Alianza por el Cambio se allegó 1,521,124 sufragios para obtener un 35.0% de la votación, muy superior al 18.1% del PAN en 1997. El PRD obtuvo, por sí mismo en el 2000, 1,334,549 votos (30.7%). El PRI tuvo 955,308 sufragios para ganar el 22.0%. El PARM sacó un escaso 0.8% de los votos (35,874), mientras que Democracia Social, consiguió 210,450 sufragios (4.9%). El PT logró el 1.7% de los votos (74,649), el PCD 1.5% (65,047), Convergencia por la Democracia 0.2% (12,084), PSN 0.1% (5,614) y PAS 0.2% (7,090). (Cuadro 3).

Los resultados reflejan la volatilidad electoral que ha marcado los comicios locales desde 1988. Esta volatilidad, entendida como oscilaciones en las preferencias del electorado que lo llevan a votar en distintos sentidos de una elección a otra (o bien a emitir en la misma un sufragio diferenciado), es una constante de las elecciones capitalinas, a partir de la cual las posiciones de los principales partidos se ven alteradas.

El del Distrito Federal es un electorado que, en 1988, fue un bastión de suma importancia para el Frente Democrático Nacional; pero que, no obstante, en 1991, como en 1994, volvió a representar un apoyo mayoritario para el PRI. Sin embargo, en la siguiente contienda electoral este comportamiento fue todavía más sorprendente, por cuanto en 1997, el voto capitalino abandonó al PRI por el PRD.

Sobre la base de estos virajes, en el 2000, el electorado capitalino, al tiempo que consolidó su desafecto priísta y mantuvo su preferencia perredista en la Jefatura de Gobierno, matizó su apoyo al partido del sol azteca en las elecciones locales, concediendo a la Alianza por el Cambio, de inspiración panista, el triunfo en 21 de los 40 distritos de la capital. (Gráfica 1).

[16] El caso de la Alianza por el Cambio se trató de un convenio de coalición total, estipulado en los artículos 43 a 47 del Código Electoral del Distrito Federal. El caso de la segunda alianza, en cambio, obedeció a la introducción en el Código Electoral, en su artículo 48, de la figura de candidatura común, en virtud de la cual "dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, pueden postular al mismo candidato, lista o fórmula (...) Los votos se computarán a favor de cada uno de los partidos políticos que los haya obtenido y se sumarán a favor del candidato". El PRD, aprovechando esta figura, fue a la elección con diversos arreglos: a) para Jefe de Gobierno el PRD se alió con el PT, PSN, CD, PAS Y PCD; b) para Jefes Delegacionales en 13 demarcaciones, la alianza fue con estos mismos 5 partidos (en Benito Juárez, Álvaro Obregón y Tláhuac se sumó además Democracia Social); para diputados locales, en los 40 distritos participaron los seis partidos: PRD, PT, PSN, CD, PAS Y PCD; pero para el cómputo de votos plurinominales se presentaron 4 listas distintas: a) PRD-PSN, b) CD, c) PT y d) CD-PAS.

En el Distrito Federal, las elecciones locales del 2000 mostraron nuevamente que entre los votantes capitalinos no hay clientelas incondicionales ni votos cautivos. Esto queda ampliamente demostrado por el desempeño y la suerte de las tres principales fuerzas políticas en la ciudad.

El avance de la Alianza por el Cambio en estos comicios fue sorprendente en lo que se refiere en particular a la elección para Diputados a la ALDF, pues prácticamente duplicó el 18.1% de la votación total que en 1997 logró el PAN. El PRD, por su parte, tuvo en los comicios del 2000 una significativa caída en las preferencias del electorado. Habiendo obtenido en 1997 el 45.2% de los sufragios, en este año consiguió 15 puntos porcentuales menos. El PRI, por su parte, conservó en la contienda su voto duro, rindiendo, sin embargo, su peor desempeño en la elección a diputados de la Asamblea, en la que obtuvo el 22.0%, inferior al 23.6 por ciento que alcanzó tres años atrás.

La conformación de la Asamblea que se desprende de estos resultados fue aderezada, además, por la polémica que suscitaron las diversas interpretaciones en torno a la aplicación de la fórmula electoral vigente. La cláusula de mayoría, también llamada cláusula de gobernabilidad [17], fue en esta ocasión cuestionada al punto de ser considerada su no vigencia para la asignación de los diputados plurinominales de la II ALDF.

3.1. La asignación y reasignación de diputados plurinominales

Una vez repartidos prácticamente por mitades los escaños de mayoría relativa, la distribución de los diputados en la ALDF pasó por dos momentos. Un primero, en el que la determinación del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal y la ratificación por el Tribunal Electoral del Distrito Federal [18], determinó la aplicabilidad de la cláusula de mayoría y, por ende, un reparto de curules que otorgaba a la Alianza por el Cambio 24 diputados (14 del PAN y 10 del PVEM); y un segundo, cuando en respuesta a la impugnación presentada por el PRD, el Tribunal Electoral del Poder

[17] Contenida en la Constitución, artículo 122, Base Primera, apartado III.

[18] Las constancias de asignación de diputados por el principio de representación proporcional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aprobadas por el Consejo General del IEDF el 5 de julio de 2000, fueron ratificadas por la sentencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal del 11 de agosto de 2000 y modificadas por la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del 9 de septiembre del mismo año.

Judicial de la Federación decretó la conformación de una Asamblea en la que ningún partido gozaría de mayoría. La aplicación o no de la cláusula de mayoría motivó esa discusión, cuya resolución favoreció finalmente el principio de representación pura.

Desde 1987, la «cláusula de gobernabilidad» fue introducida en la legislación electoral aplicable en el Distrito Federal, favoreciéndose de ella el tricolor en 1988, 1991 y 1994, en tanto la sobrerrepresentación parlamentaria que es inherente a ese dispositivo, determinó las mayorías absolutas de las que el PRI gozara en la Asamblea, aun cuando su apoyo electoral no había sido proporcional [19]. Según esta cláusula, el partido que obtuviera mayor porcentaje de votos, y no consiguiera de manera directa la mayoría absoluta de la Cámara Baja, tendría derecho a tantos diputados de representación proporcional como le hicieran falta para constituir una mayoría del 50% más uno.

En 1988, el PRI obtuvo en la capital un voto reducido, menor a la votación global, aunque fraccionada, recibida por los partidos opositores. La traducción de esos sufragios en escaños dio lugar a una sobrerrepresentación priísta que, con el 25% de los votos, alcanzó más del 50% de las posiciones. Como consecuencia de ello, los demás partidos quedaron subrepresentados, pues a pesar de haber alcanzado en ese año más del 43% del total de sufragios, tuvieron solamente el 21% de los asientos en la Asamblea.

En 1991, si bien en una proporción menor que en las elecciones anteriores, el PRI, de nueva cuenta, se vio favorecido con una sobrerrepresentación de casi 15%. De igual forma, en 1994 con el 40.6% de los votos el tricolor alcanzó una representación en la Asamblea de 57.6%; es decir, una sobrerrepresentación de 17 puntos porcentuales, aun cuando en esta ocasión, como en 1991, no participó en la distribución de posiciones de representación proporcional; esto es, su exceso de representación derivó de sus triunfos en los distritos de mayoría relativa.

---

[19] La distinción entre partidos electorales y partidos parlamentarios es una larga discusión que tiene su punto de partida en el trabajo de Maurice Duverger (1951) sobre los supuestos efectos mecánicos y psicológicos que determinan la influencia del sistema electoral sobre el sistema de partidos. De este autor, *Los Partidos Políticos*, FCE, México, 1988. A favor y en contra de las famosas leyes de Duverger puede consultarse una amplia bibliografía, en la que destacan Rae, Douglas, *The Political Consequenses of Electoral Law*, Yale University Press, 1967; Katz, Richard, *A Theory of Parties and Electoral System*, John Hopkins University Press, 1980; Riker, William, «Duverger's Laws Revisited», en Grofman, Bernard y Arend Lijphart, *Electoral Laws and their Political Consequences*, Agathon Press, Inc., 1986; Taagepera, Rein y Mattew Shugart, *Seats and Votes*, Yale University Press, 1989; Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, FCE, México, 1994; Lijphart, Arend, *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995; Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, FCE, México, 1998.

La victoria del partido del sol azteca en el Distrito Federal en 1997 no alteró esta situación. Con el 45.2% de los sufragios, el PRD obtuvo el 57.6% de las diputaciones, gozando de una sobrerrepresentación del 12.4% que reprodujo esa ganancia extra antes disfrutada por el tricolor. Vale advertir, que la sobrerrepresentación perredista devino, también, de los distritos que este partido ganó en las elecciones uninominales. (Gráfica 2)

Remanente de un sistema de partidos hegemónico, donde el PRI contó con los medios que prolongaran su dominio, pero reflejo también de un sistema electoral mixto con preeminencia mayoritaria (la primera forma de representación proporcional se implantó en 1977), la cláusula de gobernabilidad está hoy todavía inserta en la ley local aun cuando a nivel federal se redujo sustancialmente en la más reciente reforma[20]. Por ello la decisión del Instituto y Tribunal Electorales del Distrito Federal de ratificar la mayoría en la ALDF de la Alianza por el Cambio.

Para las autoridades electorales capitalinas, la Alianza por el Cambio reunió los requisitos de ley para que se le aplicara la mencionada cláusula, pues conquistó la mayor parte de los distritos de mayoría y obtuvo más de 30% de la votación[21], pero el Tribunal Federal desconoció sus merecimientos para acreditarse la citada cláusula. La reasignación de los diputados, luego, privilegió un sistema de representación pura, no explícito en la legislación competente, en perjuicio del sistema mixto mayoritario reconocido por las leyes.

Los resultados de este veredicto fueron la disolución de la mayoría absoluta de la Alianza por el Cambio; la pérdida para el PAN y para el Partido Verde de siete y dos diputados respectivamente; el PRD, en lugar de contar con 20 escaños, como hubiera ocurrido en caso de aplicar la cláusula de mayoría, tuvo uno menos; y el gran favorecido por esta resolución fue el PRI: de 5 diputados el PRI pasó a tener 16.

De esta manera, el fallo del tribunal electoral federal dio lugar a una conformación plural de la ALDF, en la que el PRD tiene 19 diputados, el PAN 17, el PRI 16, el PVEM 8, DSPPN 3, CDPPN 2 y PT 1. (Gráfica 3)

---

[20] En el COFIPE existe un límite a la sobrerrepresentación de un partido político, contenido en su artículo 12: "En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento."

[21] Prescripción de los artículos 122 de la Constitución, 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 13 del Código Electoral del Distrito Federal.

Así las cosas, la II Legislatura del Distrito Federal, instalada el 17 de septiembre de 2000, destaca por la ausencia, por primera vez, de un partido con mayoría absoluta; la presencia muy equilibrada de los tres principales partidos y la participación de otras fuerzas menores, cuya potencial influencia pudiera resultar el gozne entre los partidos grandes y con proyectos distintos.

4. Gobiernos Divididos de No Mayoría

La conformación actual de la ALDF alude, en el fondo, a un tema que ha ocupado recientemente a la literatura politológica: las posibilidades de ingobernabilidad por parte de los gobiernos divididos.

Los gobiernos divididos, por oposición a los gobiernos unificados en los que el partido político que ocupa el Ejecutivo controla simultáneamente el Legislativo, son aquéllos en los que dos partidos diferentes controlan la Presidencia y el Congreso [22].

El modelo más simple de gobierno dividido se da en presidencialismos bipartidistas, donde el presidente pertenece a una fuerza política y el Congreso es controlado por otra [23]. Pero existen democracias presidenciales que presentan un sistema de partidos donde el número de opciones políticas es superior a dos. Este es el caso, en general, de Latinoamérica, y de México en particular, donde situaciones no unificadas suelen presentarse por la ausencia de una mayoría parlamentaria. Estas formaciones constituyen una categoría específica de gobierno dividido y genéricamente se les denomina de *no mayoría*, pues su rasgo esencial es un Congreso donde ningún partido tiene más de la mitad de los escaños para constituirse en grupo parlamentario mayoritario [24].

Las consecuencias de los gobiernos divididos, falazmente asociadas con la potencial parálisis legislativa, pueden resultar positivas, de valorarse la forma en que este tipo de gobiernos pudiera incentivar la cooperación entre poderes equilibrados y aumentar la eficiencia de su desempeño

---

[22] Fiorina, Morris, *Divided Government*, Ed. Allyn & Bacon, Boston, 1996, p. 112.

[23] Casillas, Carlos, «Gobiernos divididos en México. Una nueva manera de hacer política», en *Nexos*, No. 250, México, octubre de 1998, p. I-VIII; y del mismo autor, «La experiencia de la pluralidad: gobierno dividido en México», en *Voz y Voto. Política y Elecciones*, No. 97, marzo 15 de 2001, pp. 39-47.

[24] Shugart, Mattew, «The electoral cycle and institutional sources of divided presidential government», en *American Political Science Review*, No. 89, junio de 1995, p. 327. Las causas que favorecen la ocurrencia de los gobiernos divididos en Fiorina, Morris, «Divided government in the American States: a byproduct of legislative profesionalism», en *American Political Science Review*, No. 88, junio de 1994, pp. 304-316.

institucional. Enfrentar con éxito los gobiernos divididos precisa, justamente, de crear esos incentivos a través de mecanismos de cooperación interpartidistas que canalicen los eventuales conflictos[25]. Puentes interinstitucionalizados y multipartidistas deben destrabar las fallas de comunicación entre el legislativo y el ejecutivo[26].

Se puede afirmar, entonces, que en México las reglas del juego electoral han conformado un edificio eficiente, en tanto los gobiernos divididos se constituyen en tanto reflejo de la pérdida de hegemonía del PRI así como de una transición hacia formas más equilibradas de poder, que han venido surgiendo con frecuencia desde 1989[27]. El diseño institucional ha dado muestras de su capacidad para arrojar resultados positivos. Esto, al mismo tiempo que ha servido para sentar las bases de la gobernabilidad democrática, representa también un desafío para quienes son los encargados de esta conducción: los partidos políticos.

5. Los Partidos y sus Diputados

Los partidos políticos representados en la II Asamblea Legislativa son, ciertamente, los principales responsables de su desempeño. Estos partidos constitucionalmente definidos como «entidades de interés público», están llamados a responder atinadamente por el bienestar social, legislando a favor de lo público y no de intereses privados. La integración de la ALDF hace insoslayable su acuerdo: por ahí pasa la gobernabilidad que toca a ellos salvaguardar.

En el pasado, la negociación interpartidista ha sido más bien una excepción en la capital. Hoy, por el poder repartido y compartido en la Asamblea bajo un gobierno de no mayoría, esa negociación deberá ser una constante parlamentaria. La ruta del consenso, aunque deseable, no parece sin embargo sencilla. A casi un año de su instalación, la ALDF

[25] Lujambio, Alonso, *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, Congreso Nacional de Ciencia Política, UAM, IFE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996.

[26] En el orden federal, el flamante gobierno dividido que privó en el país durante la LVII Legislatura (1997-2000) dio muestra de la factibilidad de esos acuerdos. Casar, María Amparo, «Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999», en *Política y Gobierno*, CIDE, No. 1, Vol. VII, primer semestre de 2000, pp. 183-202.

[27] La historia reciente de los gobiernos divididos arranca, en efecto, en Baja California (1989-1995) con la conquista de la primera gubernatura por parte del PAN. Para una historia del conflicto entre poderes en el marco de un gobierno dividido durante la segunda mitad del siglo XIX, véase Aguilar Rivera, José Antonio, «Oposición y separación de poderes. La estructura institucional del conflicto 1867-1872», en *Metapolítica*, No. 5, México, marzo de 1998, pp. 69-92.

ha tenido un funcionamiento plagado de obstáculos para el diálogo interpartidista.

Los partidos han llevado al recinto de Donceles su propio fardo de vicios y virtudes, dentro del cual la cooperación mutua ha pasado por altibajos. Las posibilidades de desempeño de la ALDF no pueden entenderse sin considerar la historia y trayectoria de los partidos que la integran.

La historia de los partidos políticos representados en la ALDF, si bien es un elemento que permite, en algunos casos más que en otros, comprender el desempeño de los grupos parlamentarios, no es un factor que agote esta explicación. Los contrastes entre estas bancadas y la trayectoria partidista detrás de ellas, han sido muy significativos. La complementariedad de estos ejes es la variable explicativa del desempeño de la ALDF. Por ello, la necesidad de desarrollar el análisis sobre estas dos rutas.

5.1 El Partido de la Revolución Democrática

Fundado en 1989, el PRD, es un partido joven sobre el que tiene una influencia considerable su origen, esto es, el peso organizativo de sus características fundacionales [28]. El de la Revolución Democrática nació como un partido-movimiento, cuyo sello primario, entre la protesta y la participación electoral, determina su proceso de institucionalización y sus estrategias político-electorales.

Originalmente concebido como un partido crisol de diversos movimientos sociales, el PRD ha generado en su seno diferentes grupos. En ese partido las cuotas de interés y poder de sus fracciones, que determinan sus equilibrios internos, han forjado una cultura partidista que no siempre privilegia sus objetivos generales [29].

En la II Asamblea, Armando Quintero tiene la coordinación parlamentaria del PRD. En el pasado, líder sindical de la UNAM, fundador de la Organización de Izquierda Revolucionaria, Línea de Masas (OIR-LM), del Movimiento al Socialismo (MAS), así como del PRD, del que fue

[28] Bruhn, Kathleen, *Taking on Goliath. The emergence of a new left party and the struggle for democracy in Mexico*, Pennsylvania State University Press, 1997;Sánchez, Marco Aurelio, *PRD: La élite en crisis. Problemas organizativos, indeterminación ideológica y deficiencias programáticas*, Plaza y Valdés, México, 1999; y del mismo autor, *PRD: El Rostro y la Máscara.Reporte de la crisis terminal de una élite política*, cepcom, México, 2001.

[29] Esto volvió a ser patente en el reciente VI Congreso Nacional del PRD, realizado en abril de 2001, donde, en contra de los planteamientos de la dirección nacional a favor de una relación cooperativa con el gobierno federal, prevalecieron los acuerdos en corto entre las corrientes, en contra de ese tipo de relación.

presidente capitalino, Quintero es un político cercano a Andrés Manuel López Obrador, expresidente nacional del partido del sol azteca y hoy Jefe de Gobierno de la ciudad y a Carlos Imaz, actual dirigente perredista en el Distrito Federal; también miembro del círculo cercano a Cuauhtémoc Cárdenas[30]. Inserto en el juego fraccional, para Quintero pudiera resultar complicado imponer una disciplina partidista siendo juez y parte de los intereses internos del sol azteca.

La disciplina organizativa es, justamente, uno de los asuntos pendientes del PRD. La precaria institucionalidad perredista, causa de ese déficit disciplinario, ha puesto en apuros al partido para comprometerse con acuerdos de larga duración[31]. Este tipo de pactos, difíciles en el seno perredista, son frágiles en su espectro interpartidario.

Por otra parte, la buena relación del PRD capitalino con su instancia nacional, podría ser un factor que beneficie al grupo parlamentario perredista a la hora de las negociaciones con otros partidos. El PRD en el Distrito Federal, dirigido por Carlos Imaz tras un conflictivo proceso interno, ha tenido escasos, si no nulos, conflictos con el PRD nacional liderado por Amalia García. De ello pueden desprenderse elementos que refuercen un comportamiento parlamentario cohesivo, dada la ausencia de señales cruzadas entre García e Imaz.

A un año de iniciar sus trabajos el bloque perredista en la ALDF, la realidad de este partido, si bien no del todo exenta de una dinámica propiamente capitalina, ha reproducido en mucho los condicionamientos organizativos del PRD nacional. Ahí la importancia de voltear a ver las biografías de sus diputados en relación con las disputas internas del partido.

Como fracción parlamentaria, el PRD cuenta con el grupo más grande. De entre sus 19 diputados sobresalen algunos con trabajos anteriores en el ámbito legislativo y administrativo. En el primer caso están Armando Quintero, Clara Marina Brugada y Leticia Robles. Con un trabajo previo en el gobierno de la ciudad están Marcos Morales, extitular de Fomento Económico en Gustavo A. Madero; Iris Santacruz Fabila, exsubdelegada jurídica y de gobierno en Magdalena Contreras; Bernardino Ramos Iturbide,

---

[30] Sánchez, Marco Aurelio, *op. cit.*, cap. 3; y del mismo autor, *PRD: el rostro y la máscara*, op. cit., cap.2

[31] Entendiendo por institucionalización, con Huntington, «el proceso por el que adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos», la institucionalización del PRD puede ser considerada como precaria o inconclusa por cuanto el liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas, considerado al seno de este partido como «moral», es un factor que ciertamente ha limitado este tipo de consolidación organizativa. Huntington, Samuel, *El Orden Político en las Sociedades de Cambio*, Paidós, Argentina, p. 23.

exsubdelegado en los Pedregales de Coyoacán y Alejandro Sánchez Camacho, exdirector de Política Poblacional en la Dirección de Gobierno de la ciudad.

También son parte de la fracción perredista personajes con experiencia partidista a nivel estatal o delegacional. Es el caso de Dione Anguiano, Ruth Zavaleta y Gilberto Ensástiga, quienes formaron parte del actual Comité del Distrito Federal y han desarrollado un trabajo partidista en las zonas donde fueron candidatos.

La fracción del PRD en la Asamblea se completa con diputados activistas en distintas organizaciones sociales. Este es el caso de Susana Manzanares, integrante de la dirección del Frente Popular Francisco Villa; Horacio Martínez Meza, exrepresentante ante la Comisión de Vigilancia del Registro de Electores, o de Edgar Torres, dirigente del Movimiento de Acción Social.

La composición de la Legislatura local, en la que ningún partido cuenta con la mayoría absoluta, no se ha manifestado hasta el momento como una condición inexorable para que la fracción perredista funcione de manera coordinada. La historia del PRD, colmada de diferencias internas, ha sido un factor determinante en la actuación de sus diputados.

El grupo de diputados del sol azteca, ha sido un conjunto de iniciativas sin consenso, votaciones diferenciadas y posicionamientos encontrados. Definido en tanto partido por su lucha entre corrientes, los diputados del PRD no han escapado de esta dinámica. Es en el juego de sus corrientes, donde los diputados locales perredistas fundan su (des)armonía.

Las corrientes perredistas, vale advertir, son un asunto de suma importancia dentro del cual aún no se ha reparado cabalmente. Definidas por su fluidez, personalismo, cambios de integrantes y recomposición en torno a los procesos de elección interna del partido, estas corrientes conforman un objeto de estudio sumamente complejo. Quizá por ello la ausencia hasta el momento de un análisis detallado que explique su articulación y funcionamiento. Sin embargo, por lo visible de estas corrientes es posible, plantear algunas reflexiones.

Dentro de la bancada del PRD, el grupo mayoritario está conformado por los miembros de la llamada Corriente de Izquierda Democrática (CID). Algunos de estos diputados ocupan las presidencias de ciertas comisiones importantes[32]. Otros legisladores perredistas se identifican con una corriente diferente conocida como «A Pleno Sol»; cercano a Carlos Imaz y a Rosario Robles, este bloque tiene gran injerencia en los asuntos de la bancada perredista. Finalmente, existen diputados que conforman el grupo de los

«no alineados», cuya actuación independiente, no ha cuajado en una corriente.

Así las cosas, el líder del grupo parlamentario, Armando Quintero, pudiera no contar con todos los recursos necesarios para ejercer el control dentro de su bancada, pues en el juego fraccional del PRD, los diputados capitalinos no se reconocen necesariamente como pertenecientes al grupo de su coordinador. En suma, por la fuerza de sus divisiones, para el perredismo en la ALDF ha sido difícil sostener una postura unificada[33]. La vicecoordinación parlamentaria, encargada a Carmen Pacheco, tampoco ha sido ajena a estos problemas[34].

El tema que más polarizó a la bancada perredista fue la iniciativa de Ley de Establecimientos Mercantiles, en donde la CID votó en contra y el resto de la fracción lo hizo a favor. Hecho que fue catalizador de agravios mutuos entre los perredistas.

Impactada por sus fracturas, la historia organizativa del PRD es el elemento a partir del cual se explica la conducta de su bancada en la ALDF. Respondiendo a los intereses de sus corrientes, esto es, a una disciplina fraccionada y no general, los diputados perredistas no han logrado establecer los acuerdos necesarios que activen un circuito de comunicación consistente entre ellos. Debilitada en su cohesión, esta bancada, necesitará apelar a la disciplina partidista y la identidad ideológica que representa su propuesta de izquierda, para constituirse en una fracción más sólida en los próximos periodos de sesiones.

Dicha situación ha quedado reflejada, entre otros desencuentros, en los que la fracción del PRD en la Asamblea ha tenido con las Comisiones de Fomento Económico y de Hacienda, presididas, respectivamente, por los panistas Miguel Angel Toscano y Salvador Abascal, lo cual ha vuelto muy difícil el entendimiento entre los dos partidos.

---

[32] El PRD tiene en su haber 11 de las 35 comisiones de la ALDF. Éstas son: de Gobierno; de Atención a la Tercera Edad; de Jubilados y Pensionados; de Desarrollo Rural; de Educación; de Equidad y Género; de Participación Ciudadana; de Presupuesto y Cuenta Pública; de Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos; de Vialidad y Tránsito Urbanos; y de Vivienda.

[33] Muestra de ello es el anuncio de Quintero, el 13 de diciembre de 2000, sobre la iniciativa denominada «Uniones Solidarias», que permitiría regular la vida en pareja entre personas del mismo sexo. La propuesta, aparentemente tenía el consenso de la bancada; sin embargo, la mayoría de los legisladores no la conocía e, incluso, estaban en su contra.

[34] La diputada Dione Anguiano anunció la posibilidad de destituir a Pacheco. En el mismo tenor, la propuesta de la diputada Ruth Zavaleta, encaminada a hacer modificaciones a la Ley de Transporte para regular el uso de la vía pública, fue objeto de censura entre sus propios compañeros diputados.

En el primero de los casos, el tema de la legalización del comercio informal, firmemente impulsado por Toscano, ha sido una piedra en el camino de los consensos entre el PRD y el PAN. Esta piedra, sin embargo, ha resultado menos infranqueable que la segunda: la de las denuncias presentadas por Abascal con relación a la Cuenta Pública de 1998, en la búsqueda de irregularidades en la pasada administración perredista en la ciudad.

Esta precaria comunicación afecta las posibilidades de que ciertas iniciativas, que pasan ineludiblemente por estos dos partidos, puedan recibir el seguimiento adecuado. Tal es el caso de la iniciativa, elaborada por el Jefe de Gobierno, que contempla una serie de reformas a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. La Comisión de Seguridad Pública, presidida por el panista Hiram Escudero, habrá de dar cauce a dicho proyecto. Ahí la importancia de que el perredismo logre superar los problemas que, hasta ahora, ha venido mostrando en la Asamblea al momento de las negociaciones interpartidarias.

5.2 El Partido Acción Nacional

PAN, segunda fuerza en la II ALDF con 17 diputados, es un partido con una historia prolongada que data desde su fundación en 1939 [35]. A lo largo de su vida, este partido ha dado muestras de institucionalidad, así como de capacidad para comprometerse en acuerdos con otras fuerzas políticas. En el PAN es habitual una fuerte disciplina merced al peso de una doctrina vinculante entre sus miembros.

El ascenso de este partido a sus actuales posiciones de poder ha sido gradual y progresivo; no ha sido un rasgo de Acción Nacional adoptar estrategias antisistema o de ruptura. Definido por un pasado sin ataques a las instituciones de la democracia, de acuerdo a su historia, del PAN no se supondría un comportamiento de choque en la actual ALDF, mucho menos cuando su desempeño en la Asamblea pudiera repercutir en la posibilidad del gobierno de Vicente Fox de tender puentes con los partidos representados en el Congreso Federal y, asimismo, en la relación que mantenga el Jefe de Gobierno con los seis Jefes Delegacionales panistas [36].

---

[35] Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, FCE, México, 1999.

[36] Ellos son los de Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuajimalpa, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

La consolidación de la historia institucional de Acción Nacional dentro de la II ALDF, podría también ser favorecida por la conducción de este partido en el Distrito Federal encomendada a José Luis Luege, militante desde 1988 y secretario de organización del CEN blanquiazul entre 1991 y 1993, además de exasambleísta.

La tradicional institucionalidad del PAN, representada en la ALDF por la coordinación de Patricia Garduño (panista desde 1979, diputada federal por el 11 distrito electoral del Distrito Federal en la LIV Legislatura y ahora diputada de representación proporcional), no ha sido lo que ha caracterizado, en términos generales, el comportamiento de sus diputados.

En la bancada panista, junto a experimentados cuadros como Garduño, Hiram Escudero (subprocurador en la PGR en los tiempos de Antonio Lozano Gracia) o Salvador Abascal (diputado local en la III ARDF 1994-1997), predomina la juventud. Jacobo M. Bonilla Cedillo, con apenas 25 años de edad, es el más joven de la fracción panista. Con 31 años, están Rolando Solís Obregón, Iván Manjarrez, Alejandro Diez Barroso, Miguel Angel Toscano, Ernesto Herrera y Víctor Gutiérrez.

Así las cosas, la cooperación panista en la ALDF cuenta a su favor con la disciplina que es moneda común en este partido, la homogeneidad ideológica que tradicionalmente caracteriza a sus militantes, su capacidad de compromiso institucional demostrada en el pasado y una coordinación parlamentaria curtida en esa tradición.

No obstante estos factores, el PAN sorpresivamente destaca por la notable influencia que ha tenido la coyuntura crítica sobre su bancada parlamentaria. La tradicional cordura panista no ha sido, ciertamente, la nota distintiva de este partido en la II ALDF.

De los 17 diputados del PAN, el grupo experimentado ha tenido un papel menos público y polémico que el desempeñado por el bloque joven. Entre los diputados, cuya relación con la doctrina panista ha dado muestras de distancia y deslindes, sobresalen Walter Widmer, Francisco Solís, Federico Döring y Miguel Angel Toscano[37]. La relación entre estos dos polos (que en mucho recuerda el viejo conflicto de Acción Nacional entre doctrinarios y pragmáticos) no ha sido tersa; a decir de Garduño, por el «poco honor que los asambleístas jóvenes hacen a los principios del PAN»[38]. Así, la vía libre no ha sido una excepción en el comportamiento de los diputados panistas.

[37] Toscano preside la Comisión de Fomento Económico, que es una de las 9 comisiones bajo dirección panista. Los otras son: de Administración Pública Local; de Ciencia, Tecnología e Informática; de Desarrollo Metropolitano; de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias; de Hacienda; de Derechos e Integración de las Personas con Discapacidad; de Protección Civil y Seguridad Pública.

[38] *Proceso* 1296, México, 22 de julio de 2001, p. 25.

Sin mediar la coordinación de Garduño, algunos diputados se han conducido bajo estrategias que se alejan de la habitual disciplina y discreción blanquiazules lo que, sin duda, ha provocado claroscuros en las relaciones internas del grupo parlamentario de Acción Nacional.

Lo cierto es que, lo que el PAN ha ganado en arrojo y notoriedad, pareciera haberlo perdido en términos de la consistencia y eficacia de su grupo parlamentario. Ese parece ser el costo de la inexperiencia y juventud de sus diputados.

La ausencia del PAN en negociaciones intra e interpartidistas de la trascendencia de la del Presupuesto 2001, ha sido compensada por un inusitado protagonismo de algunos de sus diputados en temas controvertidos, en donde, sin embargo, en ocasiones se acusa falta de respaldo del grupo parlamentario del blanquiazul.

De esta manera, con una serie de conflictos internos un tanto similares a los del grupo parlamentario del PRD, la bancada del PAN no ha dejado tampoco de tener choques en el espacio interpartidario. A los conflictos que la Comisión de Hacienda ha protagonizado con el PRD, deben sumarse los que por ese mismo tema, los cuentas del gobierno capitalino de Rosario Robles, ha profundizado la Comisión de Administración Pública Local, a cargo del panista Federico Döring.

5.3 El Partido Revolucionario Institucional

El caso del PRI, por su parte, resulta muy interesante, toda vez que, tras marcar durante 71 años la historia política del país, la votación al nivel federal lo colocó en segundo lugar, mientras que en el Distrito Federal obtuvo una tercera posición, que difícilmente habría imaginado en sus aún recientes años de esplendor.

El tricolor atraviesa por una severa crisis de adaptación institucional a las nuevas condiciones de competencia. Ello ha minado drásticamente su otrora férrea disciplina interna, así como también ha desdibujado el perfil ideológico de este partido, atravesado por un nacionalismo revolucionario que ya no puede ser, y por un liberalismo social que nunca fue.

Preocupado por convencer a la ciudadanía de su capacidad para transformarse, el PRI se interesa por tener un buen desempeño en la ALDF, por lo demás, el único espacio de acción política que le quedó en la ciudad. Un PRI que vote en bloque contra las iniciativas de ley, obstaculizando la fluidez de los trabajos asambleístas, pudiera no

favorecer su situación. Por el contrario, parece ser que el tricolor deberá ser eficaz en la Asamblea, pues sólo así estará en condiciones de ganar nuevos adeptos. A la búsqueda de tal objetivo contribuye, sin duda, la coordinación parlamentaria en manos de una experimentada política: María de los Angeles Moreno.

Moreno Uriegas ha ocupado diversos cargos en el gobierno federal o estatal desde 1969, cuando fue nombrada investigadora de la Dirección General de Crédito [39]. Ella acumula más años de vida parlamentaria que, por ejemplo, toda la bancada del PVEM, cuyos integrantes prácticamente debutan como legisladores. Su experiencia es vasta, destacando su paso por el CEN del Revolucionario Institucional, por la Secretaría de Programación y Presupuesto, por la Secretaría de Pesca, por las Cámaras de Senadores y Diputados (donde fue la lideresa de las últimas mayorías priístas) y por la presidencia misma del PRI.

Bajo su coordinación se encuentran priístas como Miguel González Compeán, hijo del exsecretario de Educación Pública; Héctor Gutiérrez de Alba, exsecretario de Desarrollo Social del Gobierno de la ciudad; Margarita González Gamio, exdelegada política en Miguel Hidalgo y exembajadora; Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre, dirigente de la Unión de Pepenadores y del Movimiento Territorial en el DF; Marco Antonio Michel Díaz, exdelegado político en Iztapalapa y operador de la campaña del candidato a la Jefatura de Gobierno, Jesús Silva Herzog; Irina del Castillo, exdelegada en Gustavo A. Madero, exsecretaria de operación del PRI-DF, exdiputada federal y Juan José Castillo Mota, con 72 años de edad y 50 de militante.

El grupo parlamentario del PRI es pues, una bancada experimentada y rica en trecho político andado que, aprovechando las ventajas de la representación plurinominal, puede sustituir, con influencia en los trabajos parlamentarios de la II ALDF, su derrota en la competencia por las urnas.

Fue María de los Angeles Moreno, como ella misma reconoce, la que encabezó los cabildeos y la defensa política de su partido, que a la postre, le significaron once curules más en la reasignación de diputados en la Asamblea. Fue Moreno también, la que sacando provecho de su

[39] *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano 1989*, Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, Diana, México, p. 243.

habilidad, ganó para el PRI importantes comisiones legislativas, como la de Tesorería y Vigilanca de la Contaduría Mayor de Hacienda[40], a las que corresponde fiscalizar el desempeño presupuestal del último año de Rosario Robles y de los dos primeros de López Obrador.

Además, el PRI goza en la ALDF de una posición privilegiada que lo convierte en un auténtico fiel de la balanza, pues una alianza suya con cualquiera de los dos bloques (ya sea el del PRD o el del PAN) determinará la suerte de las iniciativas legislativas.

El PRI disfruta, en efecto, de un potencial recurso de veto que le pudiera allegar la premura de los perredistas o panistas, según sea el caso, para sacar adelante sus proyectos de ley. Entre más apremiantes sean para uno u otro sus iniciativas, más dispuestos estarán a hacer concesiones que recojan los posibles asegunes del PRI a las mismas. El tricolor cuenta así con un capital político nada despreciable. Hacia dónde pueda dirigir el Revolucionario Institucional sus apoyos no parece ser un asunto irresoluble, dados por un lado, los acuerdos a los que en el pasado ha llegado con el PAN, en función de un proyecto económico compartido; y por otro, en su relación con el PRD, donde su proximidad ideológica no le haría difícil sostener encuentros y consensos con el partido en el gobierno capitalino.

Así las cosas, pese a su decrecimiento electoral y al proceso de reestructuración organizativa en el que se halla inserto[41], el PRI tiene en la II ALDF una oportunidad de oro para ganarse la simpatía ciudadana en tanto partido que, consciente de esta coyuntura, puede destrabar las negociaciones interpartidistas, sacando provecho de la consideración ciudadana que ello le signifique. Para el PRI, dado el declive electoral que ha sufrido en los últimos años y el voto duro que, no obstante esta caída, le ha permitido obtener dieciséis escaños en la Asamblea, pareciera jugar a su favor un esquema en el que, por delante, tiene mucho por ganar y realmente poco que perder.

A diferencia del PRD y el PAN, el Revolucionario Institucional parece estar más cercano a un justo medio entre los dos ejes que aquí hemos ponderado: la historia institucional del partido y la conformación actual de su bancada en la ALDF. Marcado históricamente por una alta institucionalidad, este partido vive un proceso de recomposición que, por

[40] El PRI preside, además, otras 7 comisiones: de Abasto y Distribución de Alimentos; de Administración y Procuración de Justicia; de Atención Especial a Grupos Vulnerables; de Desarrollo Social; de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales; de Población y Desarrollo; de Salud y Asistencia Social.

[41] En el Distrito Federal, el PRI no cuenta con un presidente sino que su dirección está encomendada a un delegado: Jorge Schiaffino.

el peso de sus características organizativas, no parece romper del todo con su pasado de alto respeto por las instituciones[42].

Para el PRI, la necesidad del cambio ha permitido, sin violentar radicalmente sus costumbres, ciertas innovaciones fundadas en el deseo priísta de reposicionarse en el gusto electoral de los capitalinos. En el PRI, afirman sus diputados, se acabó la «línea» y cada una de las posturas de su bancada se determina por votación[43].

La experiencia de Moreno Uriegas ha sido clave a la hora de sostener acuerdos interpartidarios. Desinteresado en aparecer ante los ojos de la ciudadanía como una oposición sin propuesta, el tricolor ha tendido puentes con las otras bancadas. La negociación del Presupuesto 2001, o la reciente tregua en la discusión por los «giros negros», son muestra de la habilidad priísta para aprovechar su condición dentro de la ALDF.

Sin embargo, no todo es miel sobre hojuelas en este partido. Su proceso de recomposición, caracterizado positivamente por la conservación de su institucionalidad y por su programa de mayor acercamiento a la ciudadanía, está también inmerso en pugnas internas que ahora, sin la otrora "Presidencia rectora", no vacilan en salir a la luz pública.

5.4 Otras fuerzas partidistas

Por el apretado equilibrio de poder que priva entre las tres fuerzas políticas más importantes, los otros partidos que conforman la ALDF han venido cobrando un papel relevante. Ellos resultan importantes en términos cuantitativos por lo conveniente que, principalmente, para el PRD y Acción Nacional significa allegarse su voto. Son, en ese sentido, partidos no satelitales o secundarios y sí con cierta capacidad de influencia[44].

Por su tamaño, la cuarta fuerza en la ALDF es el Partido Verde Ecologista de México que, antes de la reasignación de curules hecha por el Tribunal alcanzó 10 escaños; ahora tiene dos menos.

El más joven de los diputados locales se encuentra precisamente en la bancada del PVEM: Camilo Campos López, quien tiene apenas 22 años de edad. Arnold Ricalde, de 26 años, y Santiago León, de 27, diputados verdes, tienen asimismo su primera experiencia parlamentaria en la II Legislatura

[42] Mirón Lince, Rosa María, «El PRI antes y después del 2 de julio: entre la resistencia y la renovación», en *Estudios Políticos*, No. 26, FCPyS-UNAM, México, enero-abril 2001, pp. 13-34.

[43] *Reforma*, sección Ciudad, México, 15 de mayo de 2001, p. 4.

[44] Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza, Madrid, 1980.

del Distrito Federal. Guadalupe García Noriega, con 37 años, 5 de militancia en el PVEM y experiencia magisterial en el nivel medio superior, es la encargada de coordinar a los diputados de este partido. García Noriega es, además, la única diputada verde que llegó a la Asamblea no por la ruta plurinominal, sino ganando el distrito XXVIII local.

En la lucha por mantener viva la plataforma política de la otrora Alianza por el Cambio, pero sobreponiéndose a una incondicionalidad hacia los panistas, los pevemistas han dado muestras de que son capaces de votar en sentido distinto al PAN, de hacer acuerdos con otros partidos y de negociar para sacar ventaja. En ese sentido, y haciendo tirantes sus vasos comunicantes con el PAN, la bancada del PVEM en la ALDF apoyó las críticas a la propuesta de Reforma Fiscal de Vicente Fox y votó de manera diferente a los blanquiazules la aprobación del Presupuesto 2001.

El PVEM preside cuatro comisiones en la II ALDF[45]. Los diputados Arnold Ricalde, Guadalupe García Noriega y Camilo Campos han sido los más activos y quienes han utilizado más, dentro de su grupo, la tribuna legislativa.

Desde la Comisión de Preservación del Medio Ambiente, los pevemistas, en particular Arnold Ricalde quien la preside, se han mostrado críticos con los programas ambientalistas promovidos por el gobierno capitalino. Ricalde también es integrante de las comisiones de Abasto y Distribución de Alimentos; de Desarrollo Metropolitano; de Transporte y Vialidad; y del Comité de Asuntos Internacionales, mientras que la diputada García Noriega forma parte de las comisiones de Gobierno; de Salud; y de Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos. Como consecuencia de lo anterior, son frecuentes sus intervenciones presentando la posición de su partido en temas relacionados con el comercio informal y la calidad de los servicios públicos en la ciudad, así como sobre los proyectos de reordenamiento del desarrollo urbano de la Ciudad, que han resultado prioritarios para la gestión de Andrés Manuel López Obrador.

El caso de Democracia Social es peculiar e interesante. Flor de un proceso, presentó en las elecciones de julio del 2000 una propuesta fresca y diferente, fundada en la oferta de una izquierda socialdemócrata comprometida con los derechos de las distintas minorías.

[45] Las de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica; Deporte y Recreación; Juventud; y la de Protección al Empleo y Previsión Social.

Sus diputados en la II ALDF son Jaime Guerrero Vázquez, José Luis Buendía y Enoé Margarita Uranga, quienes integran una fracción independiente porque al no haber obtenido el 2% de la votación nacional en ninguna de las elecciones federales, su partido perdió el registro, aunado al hecho de que en el Distrito Federal no existe la figura de partido político local.

Fruto del 4.8% de votos (210,450) que Democracia Social obtuvo en el Distrito Federal, son los 3 escaños que tras la reasignación de curules le fueron otorgados[46]. A pesar del reducido número de diputados, Democracia Social cuenta con la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea, a cargo de la diputada Enoé Uranga y participa en otras nueve, así como en el Comité de Administración[47].

La de Democracia Social es la bancada cuya participación en comisiones refleja de manera más clara su propuesta política, al tiempo que la multiplicidad de problemáticas relacionadas con los derechos humanos y la igualdad en la ciudad de México, ha permitido una continua proyección de las opiniones de estos diputados en los medios de comunicación[48].

La propuesta de estos diputados, concretamente de Enoé Uranga, a favor de las Sociedades Solidarias, puede considerarse un activo de Democracia Social por cuanto con ella se abrieron espacios de discusión para este tema innovador. Otro más, fue conseguir recursos para el Instituto de la Mujer en la determinación del Presupuesto 2001. Especializarse en este tipo de asuntos afines a su programa partidista ha sido un acierto.

Sin duda, buena parte de la proyección pública que han logrado los diputados socialdemócratas se debe a que su coordinador, José Luis Buendía Hegewisch tiene una larga trayectoria en medios de comunicación masiva, destacando como Jefe de la cadena radiofónica ACIR y corresponsal de noticias de la agencia Notimex.

---

[46] Democracia Social tenía originalmente sólo una posición.

[47] De Desarrollo Social; de Educación; de Equidad y Género; de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias; de Fomento Cultural; de Participación Ciudadana; de Salud y Asistencia Social; de Atención Especial a Grupos Vulnerables; y de Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal.

[48] La campaña proselitista de DSPPN se caracterizó por sus propuestas en torno a la defensa de los derechos de las minorías étnicas, políticas y sociales, la defensa de la igualdad entre géneros y la reivindicación de los derechos de los grupos discapacitados.

El resto de la Asamblea está conformada por los diputados Eugenia Flores, del Partido del Trabajo, y Cuauhtémoc Velasco y Raúl Nava, de Convergencia por la Democracia. Estos institutos, cuyo aporte real a la Alianza por México fue reducido pero indispensable para que el PRD obtuviera distintas posiciones [49], es previsible que acerquen sus votos a los del partido del sol azteca. Para ello, sin embargo, no existen garantías más allá de las que se desprenden de los condicionamientos institucionales de la ALDF a favor de la cooperación interpartidista. (Gráfica 4).

Así lo demuestra el hecho de que el PT, si bien votó a favor del presupuesto solicitado por el Jefe de Gobierno, no dejó en su momento de esbozar algunas críticas importantes en este rubro. Convergencia por la Democracia, por su parte, ha hecho reiteradas críticas al modus operandi de la Asamblea, por cuanto no ofrece iguales condiciones para todas las fracciones parlamentarias.

El posicionamiento de estos partidos en el trabajo de comisiones incluye las de Administración Pública Local; de Desarrollo Urbano y Reservas Territoriales; de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias; de Presupuesto y Cuenta Pública; de Atención Especial a Grupos Vulnerables; y de Salud y Asistencia Social; en las primeras siete participa Convergencia por la Democracia, y en las últimas dos el Partido del Trabajo, estando ambos partidos presentes en la de Atención Especial a Grupos Vulnerables.

6. Evolución y Perspectiva

De lo hasta aquí analizado en relación con las bancadas parlamentarias y la historia partidista detrás de ellas, el balance sobre el funcionamiento de la II ALDF no resulta del todo positivo. Condicionados, en mayor o menor medida, los grupos parlamentarios por la historia institucional de sus partidos, los acuerdos para la gobernabilidad de este órgano legislativo son más bien pocos.

[49] Las aportaciones de los distintos partidos que postularon candidatos comunes fue muy desigual. Destacan las cifras del PRD, desde luego, pero no puede pasarse por alto el hecho de que, aisladas, hubieran resultado apenas suficientes para dar un apretado triunfo a Andrés Manuel López Obrador en la Jefatura de Gobierno. En los comicios para elegir diputados a la ALDF, por otra parte, los resultados no hubieran sido los mismos de no existir las votaciones a favor de estos partidos "pequeños". Los distritos IX, XX y XXV que ganaron los candidatos comunes, con su sola votación el PRD los hubiera perdido, en tanto que los distritos VI, XXIV, XXX, XXXIV y XXXVIII hubieran quedado también en manos de este partido, pero con un margen de apenas unas cuantas décimas de punto porcentual.

La bancada perredista, atada a las fisuras internas de ese partido; la fracción panista, tironeada por las fisiones producidas entre el foxismo y la doctrina de Acción Nacional; y el grupo priísta, inserto en una transición organizativa no exenta de parálisis, no parecen ofrecer las mejores condiciones para un desempeño eficiente de la ALDF.

En el caso de las otras fuerzas partidistas, por la escasa presencia que tienen en la Asamblea, su menor (o en todo caso menos pública) tendencia a los conflictos, no ha servido para resolver las dificultades entre los diputados del recinto de Donceles.

En estos enfrentamientos, el PRD y el PAN han llevado la batuta de los ataques. Sin una agenda política lo suficientemente clara, y sin un proyecto de ciudad del todo definido, los diputados locales no han logrado eficientizar su trabajo parlamentario. Como consecuencia de esto, la II ALDF tiene, en dos períodos ordinarios, 111 iniciativas rezagadas [50] y sólo 9 proyectos aprobados. El reducido trabajo concretado contrasta con las distintas demandas penales que los diputados han promovido contra sus adversarios políticos [51].

La falta de acuerdo entre los distintos colores y opiniones que conforman la Asamblea, ha sido la causa de que estén sobre el escritorio iniciativas muy importantes, algunas de ellas relacionadas con temas fundamentales, como son la reforma política del D.F. y la seguridad pública en la Ciudad.

---

[50] *Milenio*, sección México, México, 17 de mayo de 2001, p. 17. Entre las iniciativas más importantes, en espera de anuencia, se encuentran las siguientes: Iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y al Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del D.F., presentada por el diputado Miguel González Compeán (PRI), el 19 de septiembre de 2000; Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del D.F., presentada por el diputado Federico Döring (PAN), el 26 de septiembre de 2000; Iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del D.F. y al Reglamento para el Gobierno Interno de la Asamblea Legislativa, presentada por el diputado Walter Alberto Widmer (PAN), el 12 de octubre de 2000; Iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del D.F. y al Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, presentada por la diputada Carmen Pacheco (PRD), el 21 de noviembre de 2000; Iniciativa de reformas al Código Penal para el D.F., presentada por el diputado Alejandro Diez Barroso (PAN), el 5 de octubre de 2000; Iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del D.F., presentada por el diputado Jacobo Bonilla (PAN), el 7 de noviembre de 2000; Iniciativa de Código Penal para el D.F., presentada por el diputado Jaime Moreno (PRI/independiente), el 14 de noviembre de 2000; Iniciativa de reformas al Código Electoral del Distrito Federal, presentada por el diputado José Luis Buendía (DSPPN), el 23 de noviembre de 2000; e Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del D.F., presentada por el Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, el 19 de diciembre de 2000, entre otras.

[51] Un recuento de estas demandas, entre las cuales sobresale la promovida por los diputados panistas Federico Döring y Walter Widmer contra Rosario Robles por ejercer un presupuesto mayor al autorizado por la ALDF en el rubro de Comunicación Social, en *Proceso*, No. 1290, p. 24.

Así las cosas, a un año de instalada, el desempeño de las bancadas partidistas en la II ALDF está lejos de ser el ideal. Su futuro pareciera pintar nubarrones más que horizontes despejados, pues en las fracciones parlamentarias se vislumbran conflictos que pudieran obstaculizar la articulación de las oposiciones, pero que, ciertamente, con voluntad política podrían ser salvados.

7. En Conclusión

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal es un escenario que resume la larga y sinuosa lucha de los capitalinos por consolidar sus derechos políticos. El proceso de democratización de la ciudad de México, si bien reciente, ha estado marcado por un intenso ritmo de negociaciones. A la usanza de lo acontecido en el resto del país, la capital transitó de una liberalización con límites a una etapa en la que, erosionada la vieja hegemonía del PRI, la democratización fue una realidad. El *continuum* de reformas político-electorales en el Distrito Federal, de 1987 a 1996, es el reflejo de la ascendencia democrática, a la que sintéticamente se ha hecho referencia en este documento.

Dentro de este proceso, por su relevancia en cuanto único órgano de representación local, la Asamblea capitalina ha sido un lugar particularmente importante en la lucha democrática. La elección de Jefe de Gobierno y de los Jefes Delegacionales, junto con la de los diputados locales de la ALDF, concentraron el impulso de los partidos opositores y de la ciudadanía por transformar a la capital en un territorio abierto a la disputa interpartidaria. Para 1996, con todo y los asegunes de la reforma de ese año, se conquistó ese objetivo. Las reformas negociadas tuvieron, en efecto, la virtud de crear un nuevo espacio de competitividad dentro del Distrito Federal, donde antes la competencia era inexistente.

De esta manera, nacida de un régimen hegemónico ya extinto, la ALDF representa una semilla cercana a su floración democrática. Por lo incipiente de su camino, empero, no puede considerarse que el Poder Legislativo de la capital esté exento de eventuales frutos malogrados y cosechas escasas.

En el 2000, después de que en la ciudad tuvieron lugar unos comicios verdaderamente históricos, y después que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación retiró a la Alianza PAN-PVEM la mayoría parlamentaria, la ALDF fue definida por el gobierno dividido del cual es expresión.

La instalación de un gobierno sin mayorías legislativas en la capital, así las cosas, determinó las condiciones de desempeño de la ALDF; condiciones que anticipan dos escenarios antagónicos: la cooperación interpartidista, necesaria para dotar de fluidez los trabajos parlamentarios o, la incomunicación entre los partidos que, al tiempo que defraudaría las expectativas democráticas que despertó su conformación plural, afectaría severamente el buen funcionamiento de la II ALDF.

Al analizar las posibilidades de la Asamblea para moverse dentro de estos dos polos, este documento hiló su desarrollo a partir de cuatro variables: a) las condiciones institucionales de la actual legislatura producto de las cifras electorales del 2 de julio, que determinaron el equilibrio entre las bancadas partidistas; b) los registros históricos con los que los partidos llegan a la Asamblea en materia de institucionalización interna y cooperación interpartidaria; c) los perfiles y actuación de los integrantes de los grupos parlamentarios y d) las lógicas de interrelación de los partidos que se desprenden de los elementos anteriores y de la conducta que han observado en el recinto de Donceles.

En lo que hace al primer factor, las pautas institucionales permitirían, por las experiencias exitosas que distintas entidades en México han tenido con los gobiernos divididos, ser optimistas y suponer que en las decisiones de los partidos pesará más el pragmatismo que impone la integración equilibrada de la Asamblea. Aislado, ningún partido estaría en condiciones de suscitar la consecución de sus objetivos. Por el contrario, en coordinación con sus adversarios, acrecentarían esa posibilidad. Ahí la razón de destacar el pragmatismo como una estrategia redituable para los institutos políticos.

Los condicionamientos institucionales han creado, en efecto, las bases para que existan relaciones tersas entre los partidos. Al PRD, como partido en el gobierno, parece convenirle este tipo de relación con el PAN y el PRI. El eventual bloqueo panista a las iniciativas perredistas, amén que volvería más costoso un arreglo con el Revolucionario Institucional, disminuiría las posibilidades del sol azteca para ejercer un gobierno eficaz. El interés perredista por consolidarse en el Distrito Federal como una opción sensata de gobierno le demanda matizar su otrora discurso radical. Ello debería ponerlo en el canal de las comunicaciones interpartidistas.

Un ejemplo de cómo la actual correlación de fuerzas dentro de la ALDF podría ser un catalizador de los acuerdos entre partidos, fue el que se vivió, temprana y muy positivamente, en los primeros días de instalada la Asamblea cuando, gracias al consenso de perredistas, panistas y priístas, se determinó que la Presidencia de la Comisión de Gobierno tuviera un

carácter anual y rotativo; comenzando el primer año en funciones de presidente el coordinador del grupo parlamentario del PRD, durante el segundo el coordinador del grupo parlamentario del PRI, y durante el tercero, el del PAN.

De esta suerte, y motivados por una situación de inusitada paridad entre sus fuerzas, los diputados acordaron además que la nueva Comisión de Gobierno se integrara por dos diputados de cada uno de los grupos parlamentarios, con la previsión de que sus decisiones se tomarían por voto ponderado, esto es, en función del peso específico de cada grupo en la conformación del Pleno.

En principio, pues, el que la competencia democrática en la capital haya redituado en una conformación plural equilibrada y no mayoritaria de la ALDF, al menos en el papel, constituye una noticia afortunada, ya que los partidos, en virtud de este pluralismo, están estructuralmente compelidos a acercar sus posturas dentro de la Asamblea. Un primer análisis, vinculado a las condiciones formales del Poder Legislativo en la capital, nos permitiría esta conclusión. Sin embargo, del estudio de la II ALDF también se desprenden otras conclusiones, menos optimistas.

El registro histórico de los partidos, que en distintos grados ha sido determinante en el rumbo de sus bancadas parlamentarias, ha obrado en contra de las expectativas positivas abiertas por los condicionamientos institucionales. El análisis de los casos individuales de los partidos integrantes de la ALDF, apunta justamente en esta dirección.

El PRD es el único partido que estatutariamente reconoce la existencia de corrientes internas. Definidas por su enfrentamiento en busca de las zonas de poder en el partido, las corrientes son grupos en pugna, de los cuales, no ha quedado excluida la bancada asambleísta. Por encima del espectro de oportunidades de este grupo parlamentario, los diputados perredistas no han logrado liberarse de los conflictos intraorganizativos que determinan a su partido. Esto ha sido un obstáculo inicial del que los legisladores del sol azteca no han podido desmarcarse, por cuanto es una cuestión que trasciende los espacios capitalinos.

Además, el PRD ha sido históricamente un partido en punto de ebullición, caracterizado por su fraccionalismo interno y su actitud cuestionadora de los acuerdos permanentes. La orientación centro izquierdista de este partido puede facilitar acuerdos con el Revolucionario Institucional y las fracciones menos numerosas de la Asamblea, lo cual puede abonar a favor de las iniciativas de la administración del Jefe de Gobierno; en tanto que las oportunidades de consenso con el PAN

dependerán, en buena medida, de la posición que este partido ocupa en el Poder Legislativo federal, dadas las atribuciones que aún tiene sobre el Distrito Federal.

El registro histórico en el PAN, espejo de la institucionalidad y de los pactos entre los actores políticos, ha tenido un papel menor que el desempeñado por los integrantes de su actual fracción parlamentaria. En la ALDF, han sido los diputados identificados como foxistas los que han puesto entre paréntesis la capacidad blanquiazul para actuar a favor de la gobernabilidad. Como en el caso del PRD, la de la fracción blanquiazul es una cuestión que trasciende el campo capitalino y está vinculada con asuntos pendientes de este partido en el ámbito nacional. Problemas de liderazgo y autoridad de su coordinación parlamentaria que, de alguna manera, están vinculados con las incompatibilidades entre el foxismo y la ortodoxia panista, han repercutido en la dificultad de este grupo parlamentario para sostener acuerdos con las otras fracciones en la ALDF.

El interlocutor más cercano al PAN parece ser el PVEM, considerando que ambos partidos contendieron como coalición en las elecciones. Se trata de un apoyo valioso que puede representar el 12% de los votos del Pleno; sin embargo, también es posible que logre acuerdos con el PRI, considerando las coincidencias de perspectiva que ambos partidos pueden tener en temas de administración pública, así como la orientación moderada y favorable a la negociación que el Revolucionario Institucional ha mantenido recientemente.

La historia del PRI ha marcado también, aunque en un tono distinto, las posibilidades de su grupo parlamentario. En ese partido, su trayectoria institucional no parece ir en sentido contrario a sus deseos de renovación. La compatibilidad entre estas dos vías, no obstante, ha mostrado sus límites por el lado de la recomposición del PRI de cara a su XVIII Asamblea. En busca de una mayor incidencia sobre la reconstrucción orgánica del priismo, la coordinación parlamentaria en la ALDF y la dirigencia capitalina del partido han marcado sus diferencias. Ello, si bien hasta el momento no ha limitado las posibilidades priístas para seguir trabajando como un partido bisagra, sí ha sembrado dudas sobre la capacidad de la bancada para seguir operando sin sufrir fisuras.

El mejor activo para el PRI se encuentra en la vasta experiencia de sus diputados. Experiencia que puede ser la base necesaria para el mantenimiento de la disciplina y el logro de negociaciones favorables con el PAN, experiencia que ya se ha dado en el Congreso de la Unión y con el PRD, no sólo por afinidades ideológicas entre ellos, sino también por la condición de partido en el gobierno que actualmente tiene el del sol azteca.

En síntesis, las lógicas de interrelación entre los partidos de la ALDF, no pueden entenderse sin la evaluación de las variables anteriores. Estas lógicas, incentivadas institucionalmente a una coordinación interpartidaria, han sido, sin embargo, determinadas por las carencias que los partidos han exhibido en términos de su consolidación organizativa. Puesta la mesa para un ejercicio virtuoso de la democracia, los partidos no han podido servirse de ella debido a sus propios dilemas organizativos aún no resueltos.

Las lógicas de interrelación entre los partidos dan cuenta, además, de la constitución precaria de una clase política capitalina, más interesada hasta el momento en pronunciar sus particularidades partidistas y no sus semejanzas en tanto conjunto de actores abocados a la misma tarea. La consolidación de una clase política flexible, homogénea y con capacidad para pactar acuerdos sin riesgos de resquebrajamiento, es una notable carencia en la vida política de la capital.

En este mismo sentido, la recomposición en la que están inmersos los tres grandes partidos en la ALDF, en mucho ha colaborado a privilegiar intereses cortos y efímeros. La ausencia de una clase política con acuerdos permanentes tiene una de sus principales causas en la existencia inestable de una oposición responsable. La ausencia de una oposición con esta calidad es la más grande carencia en la ALDF, por cuanto la ha privado de los consensos interpartidistas y de un principio de corresponsabilidad entre sus integrantes.

La importancia del desempeño de la II Legislatura de la ALDF no es menor. Sin duda afecta las expectativas ciudadanas que el voto capitalino depositó en los partidos políticos, el cual volverá a ser convocado en el 2003 y también impacta a las instituciones democráticas que los capitalinos han construido. Por ello, pareciera ser urgente, debiera ser inevitable y ciertamente resulta deseable, que en los últimos dos años de su gestión, los distintos grupos parlamentarios aprovecharan a cabalidad los recursos institucionales con que cuentan para lograr un desempeño virtuosamente democrático.

Glosario de Siglas Utilizadas

ACIR:	Asociación de Concesionarios Independientes de Radio
ALDF:	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
APC:	Alianza por el Cambio (Coalición PAN–PVEM)
ARDF:	Asamblea de Representantes del Distrito Federal (Actualmente ALDF)
CDPPN:	Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional
CEDF:	Código Electoral del Distrito Federal
CEN:	Comité Ejecutivo Nacional
CID:	Corriente Izquierda Democrática (corriente interna del PRD)
COFIPE:	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
DSPPN:	Democracia Social, Partido Político Nacional
FDN:	Frente Democrático Nacional (alianza PMS–PFCRN–PPS– PARM)
GDF:	Gobierno del Distrito Federal
IEDF:	Instituto Electoral del Distrito Federal
IFE:	Instituto Federal Electoral
MR:	Diputados de Mayoría Relativa
Notimex:	Agencia Mexicana de Noticias
PAN:	Partido Acción Nacional
PARM:	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PAS:	Partido Alianza Social
PCD:	Partido de Centro Democrático
PDM:	Partido Demócrata Mexicano
PEM:	Partido Ecologista de México (actualmente PVEM)
PFCRN:	Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
PMS:	Partido Mexicano Socialista (predecesor del PRD)
PPS:	Partido Popular Socialista
PRD:	Partido de la Revolución Democrática
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
PRT:	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PSN:	Partido de la Sociedad Nacionalista
PT:	Partido del Trabajo
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México
RP:	Diputados de Representación Proporcional
TEDF:	Tribunal Electoral del Distrito Federal
TEPJF:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Cuadro 1. ARDF/ALDF. Relación Votos/Escaños 1988, 1991, 1994, 1997, 2000

	Partido	Votación (%)	Asientos			Representación (%)	Diferencia Porcentual
			MR	RP	Total		
1988 [a]	**PAN**	22.7	13	5	18	27.2	+4.5
	PRI	25.7	24	10	34	51.5	+25.8
	PMS	8.3	0	3	3	4.6	–3.7
	PPS	14.9	3 [b]	3	6	9.1	–5.8
	PARM	7.1	0	2	2	3	–4.1
	PFCRN	13.2	0	3	3	4.6	–8.6
1991 [c]	**PAN**	19.6	0	11	11	16.7	–2.9
	PRI	45.7	40	0	40	60.6	+14.9
	PRD	12.1	0	7	7	10.6	–1.44
	PPS	3.1	0	2	2	3	–.01
	PARM	2.1	0	1	1	1.5	–0.6
	PFRCN	8.7	0	5	5	7.6	–1.1
1994 [d]	**PAN**	27.1	2	12	14	21.2	–5.9
	PRI	40.6	38	0	38	57.6	+17
	PRD	21.2	0	10	10	15.1	–6.1
	PT	4.1	0	2	2	3.3	–0.8
	PVEM	3.9	0	2	2	3.3	–0.6
1997	**PAN**	18.1	2	9	11	16.6	–1.5
	PRI	23.6	0	11	11	16.6	–7
	PRD	45.2	38	0	38	57.6	+12.4
	PT	1.7	0	1	1	1.5	–0.2
	PVEM	8.8	0	4	4	6.1	–2.7
	PFCRN	1.8	0	1	1	1.5	–0.3
2000	**PAN PVEM**	35.0	14	3	17	25.8	+1.4
			7	0	7	10.6	
	PRI	22.0	0	16	16	24.2	+2.2
	PRD	30.7	18	1	19	30.3	–0.4
	PT	1.7	0 3	1 [e]	1	1.5	–0.2
	CDPPN	0.2	1 [f]	1 [f]	1	3.0	+2.8
	DSPPN	4.9	0	3	3	4.5	–0.4

FUENTES: Diarios de los Debates de la ALDF, Diario Oficial de la Federación, www.asambleadf.gob.mx y Estadística del Proceso Electoral 2000 del IEDF.

[a] *Se omite la votación del PRT y PDM (en conjunto, 1.96%), así como los votos anulados (6.18%) Fuente: Diario de los Debates de la ARDF, 1988, año I, Colegio Electoral n° 4.*

[b] *En coalición con el PFRCN.*

[c] *Se omite la votación del PRT, PDM, PEM y PT (en conjunto, 8.27%) Fuente: Diario de los Debates de la ARDF, 1991, año IV Colegio Electoral n° 7.*

[d] *Se omite la votación del PPS, PFCRN, PARM, y PDM (en conjunto, 3.02%), así como los votos por candidatos no registrados (0.07%) Fuente: Diario Oficial de la Federación, noviembre 11 de 1994.*

[e] *Por acuerdo entre los partidos políticos, la Diputada Eugenia Flores Hernández, militante del PT, fue postulada dentro de la lista para Diputados Plurinominales de la Candidatura Común PRD/PSN.*

[f] *Por acuerdo entre los partidos políticos, los 2 Diputados con que cuenta CDPPN, fueron postulados, uno (Cuauhtémoc Velazco), como candidato común de la lista PRD/PSN para diputado de representación proporcional y el otro (Raúl Nava), como candidato común del PRD/PT/PCD/PAS/PSN, para el Distrito XIII, en la elección de diputados de Mayoría Relativa.*

Cuadro 2. Correlación de Fuerzas en la ALDF 2000–2003

Partido o Coalición	Votos [a]	%	Escaños		
			M.R.	R.P.	Total
APC	1,521,124	35.0	14 [b]	3 [c]	**17**
PAN/PVEM			7	1	**8**
PRI	955,308	22.0	0	16	**16**
Candidatura Común [d] PRD/PSN [e]	1,522,633	35.1	18 [f]	1 [g]	**19**
PT [h]			—	1	**1 [i]**
Candidatura Común CDPPN/PAS [j]			1	1 [k]	**2**
PARM	35,874	0.8	0	0	**0**
DSPPN	210,450	4.9	0	3	**3**
TOTAL	**4,342,670**	**—**	**40**	**26**	**66**

FUENTES: Diarios de los Debates de la ALDF, Diario Oficial de la Federación, www.asambleadf.gob.mx y Estadística del Proceso Electoral 2000 del IEDF.

[a] Votación para Diputados de Mayoría Relativa.

[b] De acuerdo con el Convenio de Coalición suscrito por PVEM y PAN, de los 21 Distritos Uninominales ganados por la APC, 7 triunfos pertenecen al PVEM y 14 al PAN.

[c] Conforme al orden de prelación en la lista de candidatos de representación proporcional registrada ante el IEDF, 3 diputados plurinominales fueron asignados al PAN y 1 al PVEM.

[d] En la Candidatura Común para Diputados de Mayoría Relativa participaron el PRD, PT, CDPPN, PCD y PSN.

[e] Sólo para la elección de Diputados de Representación Proporcional a la ALDF.

[f] La Candidatura Común PRD/PT/PCD/CDPPN/PSN/PAS obtuvo 19 Distritos Uninominales, 18 de estos Diputados se integraron a la bancada del PRD y 1 a la de CDPPN.

[g] De acuerdo con el orden de prelación de candidatos, dentro de la lista para diputados plurinominales de la Candidatura Común PRD/PSN, fueron designados 1 militante del PRD, 1 militante del PT y 1 militante de CDPPN. Este orden fue acordado por los partidos políticos y, al tomar posesión de sus cargos cada uno de los diputados se integró a la bancada de su respectivo partido.

[h] Sólo para la elección de Diputados de Representación Proporcional a la ALDF.

[i] Por acuerdo entre los partidos políticos, la Diputada Eugenia Flores Hernández, militante del PT, fue postulada dentro de la lista para diputados plurinominales de la Candidatura Común PRD/PSN.

[j] Sólo para la elección de Diputados de Representación Proporcional a la ALDF.

[k] Por acuerdo entre los partidos políticos, los 2 Diputados con que cuenta CDPPN, fueron postulados, respectivamente por la Candidatura Común PRD/PSN para diputados plurinominales y por la Candidatura Común para diputados de mayoría relativa PRD/PT/PCD/PAS/PSN, para el Distrito XIII.

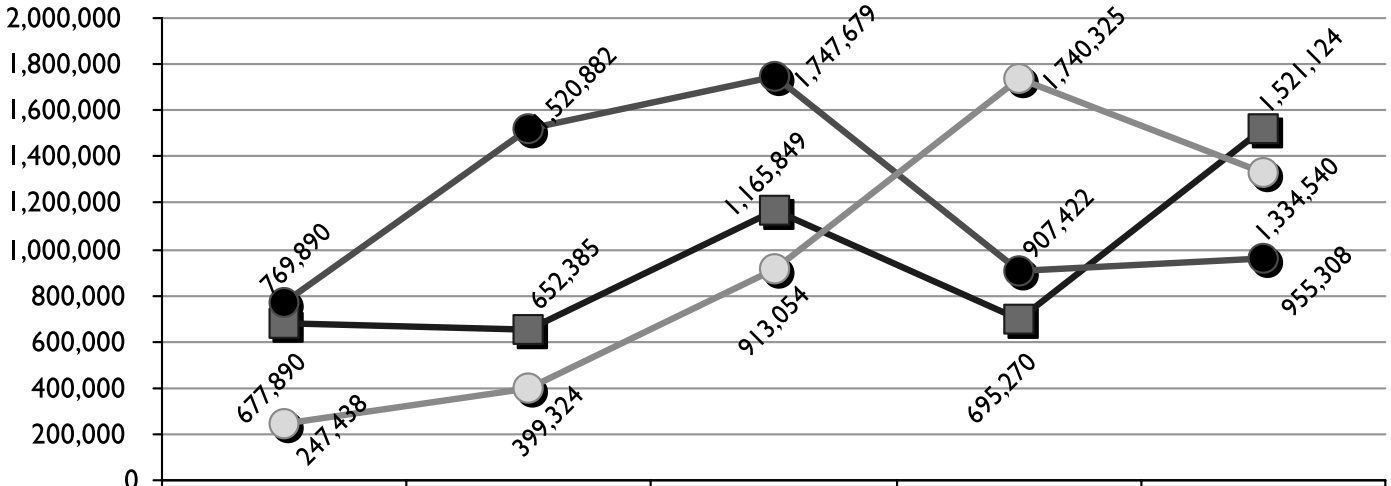
Cuadro 3. Resultados Electorales en el Distrito Federal, 2000
Diputados de Mayoría Relativa por Distrito

DTO.	APC		PRI		PRD		PT		CDPPN		PCD		PSN		PARM		PAS		DSPPN		Votos candidato común		Total de votos candidato común[a]		Votación total	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
I	37,772	32.4	25,788	22.1	37,948	32.5	3,098	2.7	319	0.3	2,252	1.9	216	0.2	1,237	1.1	236	0.2	3,735	3.2	693	0.6	44,762	38.3	116,725	100
II	45,437	44.9	19,526	19.3	25,456	25.2	1,396	1.4	221	0.2	1,273	1.3	104	0.1	566	0.6	135	0.1	4,970	4.9	415	0.4	29,000	28.7	101,182	100
III	42,741	40	25,275	23.6	27,653	25.9	1,341	1.3	307	0.3	1,750	1.6	117	0.1	671	0.6	181	0.2	4,383	4.1	422	0.4	31,771	29.7	106,878	100
IV	38,275	37.6	22,825	22.4	29,414	28.9	1,407	1.4	282	0.3	1,238	1.2	118	0.1	633	0.6	165	0.2	4,755	4.7	524	0.5	33,148	32.5	101,880	100
V	37,141	39.3	21,219	22.4	26,101	27.6	1,271	1.3	259	0.3	1,181	1.2	122	0.1	563	0.6	245	0.3	4,069	4.3	404	0.4	29,583	31.3	94,536	100
VI	34,704	32.8	24,278	23	34,722	32.8	1,729	1.6	255	0.2	1,394	1.3	146	0.1	801	0.8	224	0.2	4,557	4.3	448	0.4	38,918	36.8	105,718	100
VII	43,330	41	22,509	21.3	27,711	26.2	1,638	1.6	286	0.3	1,533	1.5	129	0.1	621	0.6	123	0.1	5,336	5	334	0.3	31,754	30.1	105,670	100
VIII	36,473	39.1	20,275	21.8	25,213	27.1	1,544	1.7	253	0.3	1,325	1.4	117	0.1	541	0.6	156	0.2	4,945	5.3	306	0.3	28,914	31	93,169	100
IX	37,422	33.7	25,608	23.1	34,973	31.5	1,751	1.6	335	0.3	1,655	1.5	127	0.1	854	0.8	178	0.2	5,422	4.9	432	0.4	39,451	35.5	111,095	100
X	34,010	34.2	24,720	24.8	28,477	28.6	1,659	1.7	289	0.3	1,523	1.5	131	0.1	638	0.6	173	0.2	5,258	5.3	423	0.4	32,675	32.8	99,485	100
XI	37,830	39.9	22,645	23.9	24,313	25.6	1,060	1.1	327	0.3	1,269	1.3	95	0.1	480	0.5	121	0.1	4,476	4.7	251	0.3	27,436	28.9	94,833	100
XII	38,635	35	27,450	24.9	30,840	28	1,865	1.7	337	0.3	1,585	1.4	167	0.2	781	0.7	205	0.2	5,347	4.8	377	0.3	35,376	32.1	110,281	100
XIII	46,363	37.3	27,464	22.1	35,337	28.5	1,894	1.5	329	0.3	1,641	1.3	146	0.1	840	0.7	183	0.1	6,685	5.4	706	0.6	40,236	32.4	124,184	100
XIV	32,880	35.8	22,181	24.1	25,058	27.3	1,291	1.4	262	0.3	1,292	1.4	103	0.1	581	0.6	146	0.2	5,566	6.1	462	0.5	28,614	31.2	91,855	100
XV	42,253	45.8	22,299	24.2	17,825	19.3	1,019	1.1	185	0.2	891	1	67	0.1	503	0.5	101	0.1	5,169	5.6	190	0.2	20,278	22	92,259	100
XVI	40,759	35.5	26,133	22.8	32,613	28.4	1,819	1.6	327	0.3	1,606	1.4	128	0.1	1,513	1.3	185	0.2	6,534	5.7	520	0.5	37,198	32.4	114,662	100
XVII	36,930	32.2	24,300	21.2	39,318	34.3	2,025	1.8	380	0.3	1,718	1.5	195	0.2	809	0.7	260	0.2	5,536	4.8	569	0.5	44,465	38.8	114,677	100
XVIII	38,284	34.7	25,456	23.1	32,123	29.1	1,807	1.6	272	0.2	1,858	1.7	141	0.1	1,077	1	171	0.2	6,289	5.7	445	0.4	36,817	33.4	110,376	100
XIX	56,434	50.2	20,128	17.9	23,425	20.8	1,174	1	306	0.3	1,275	1.1	82	0.1	503	0.4	130	0.1	7,145	6.4	277	0.2	26,669	23.7	112,477	100
XX	36,526	33.4	26,500	24.2	32,224	29.5	2,362	2.2	338	0.3	1,430	1.3	166	0.2	978	0.9	206	0.2	4,769	4.4	889	0.8	37,615	34.4	109,281	100
XXI	45,805	41.7	21,663	19.7	29,664	27	1,437	1.3	263	0.2	1,502	1.4	123	0.1	573	0.5	119	0.1	6,563	6	320	0.3	33,428	30.5	109,768	100
XXII	42,219	34.8	30,173	24.9	33,963	28	2,416	2	360	0.3	1,546	1.3	149	0.1	780	0.6	242	0.2	5,408	4.5	631	0.5	39,307	32.4	121,244	100
XXIII	32,026	28	28,753	25.2	39,170	34.3	2,499	2.2	440	0.4	1,699	1.5	159	0.1	865	0.8	171	0.1	4,809	4.2	817	0.7	44,955	39.4	114,187	100
XXIV	36,028	32.2	24,669	22	36,406	32.5	2,029	1.8	274	0.2	2,335	2.1	138	0.1	1,520	1.4	157	0.1	5,075	4.5	631	0.6	41,970	37.5	111,901	100
XXV	28,125	24.7	27,456	24.1	44,352	38.9	2,428	2.1	516	0.5	1,579	1.4	219	0.2	921	0.8	208	0.2	4,000	3.5	1,052	0.9	50,354	44.2	114,028	100
XXVI	42,362	44.7	18,238	19.2	23,355	24.6	1,209	1.3	195	0.2	1,113	1.2	74	0.1	367	0.4	120	0.1	5,927	6.3	282	0.3	26,348	27.8	94,762	100
XXVII	37,052	36	21,329	20.7	31,459	30.6	1,630	1.6	296	0.3	1,576	1.5	116	0.1	829	0.8	147	0.1	5,239	5.1	619	0.6	35,843	34.9	102,821	100
XXVIII	37,335	38.8	19,704	20.5	26,551	27.6	2,441	2.5	228	0.2	1,306	1.4	128	0.1	600	0.6	232	0.2	5,054	5.2	438	0.5	31,324	32.5	96,334	100
XXIX	26,809	24.9	23,794	22.1	41,716	38.8	2,458	2.3	419	0.4	1,983	1.8	211	0.2	2,104	2	220	0.2	3,453	3.2	1,289	1.2	48,296	44.9	107,597	100
XXX	36,644	34.3	20,928	19.6	35,897	33.6	1,718	1.6	265	0.2	2,067	1.9	115	0.1	623	0.6	200	0.2	5,428	5.1	549	0.5	40,811	38.3	106,692	100
XXXI	34,740	30.3	24,088	21	41,480	36.1	2,136	1.9	371	0.3	1,871	1.6	197	0.2	1,157	1	173	0.2	5,398	4.7	635	0.6	46,863	40.8	114,796	100
XXXII	45,246	38.2	24,317	20.5	34,355	29	1,811	1.5	381	0.3	1,857	1.6	140	0.1	680	0.6	177	0.1	7,038	5.9	495	0.4	39,216	33.1	118,598	100
XXXIII	29,264	28.1	22,764	21.8	38,094	36.5	2,337	2.2	351	0.3	1,765	1.7	167	0.2	1,349	1.3	186	0.2	4,129	4	1,087	1	43,987	42.2	104,316	100
XXXIV	36,380	32.8	25,184	22.7	34,933	31.5	2,196	2	369	0.3	1,956	1.8	143	0.1	877	0.8	194	0.2	5,125	4.6	804	0.7	40,595	36.6	110,807	100
XXXV	37,631	35.4	20,345	19.2	34,357	32.4	1,545	1.5	277	0.3	1,916	1.8	143	0.1	1,004	0.9	151	0.1	6,139	5.8	522	0.5	38,911	36.6	106,190	100
XXXVI	30,066	25.1	28,994	24.2	44,986	37.6	2,594	2.2	413	0.3	1,590	1.3	141	0.1	2,125	1.8	162	0.1	4,908	4.1	816	0.7	50,702	42.3	119,800	100
XXXVII	24,397	22.3	23,583	21.6	48,048	43.9	2,171	2	361	0.3	1,807	1.7	181	0.2	1,174	1.1	162	0.1	3,631	3.3	936	0.9	53,666	49.1	109,344	100
XXXVIII	37,636	33.2	21,750	19.2	39,601	34.9	2,019	1.8	400	0.4	2,066	1.8	143	0.1	937	0.8	166	0.1	5,449	4.8	501	0.4	44,896	39.6	113,364	100
XXXIX	47,527	36.2	24,826	18.9	43,120	32.8	2,147	1.6	387	0.3	2,005	1.5	145	0.1	1,126	0.9	182	0.1	6,660	5.1	671	0.5	48,657	37	131,377	100
XL	39,633	32.1	26,171	21.2	42,289	34.2	2,278	1.8	368	0.3	1,819	1.5	165	0.1	1,073	0.9	197	0.2	6,071	4.9	708	0.6	47,824	38.7	123,521	100
TOTAL	**1,521,124**	**35.0**	**955,308**	**22.0**	**1,334,540**	**30.7**	**74,649**	**1.7**	**12,803**	**0.3**	**65,047**	**1.5**	**5,614**	**0.1**	**35,874**	**0.8**	**7,090**	**0.2**	**210,450**	**4.8**	**22,890**	**0.5**	**1,522,633**	**35.1**	4,342,670	100

FUENTE: Estadística del Proceso Electoral 2000, Instituto Electoral del Distrito Federal.

[a] *Se refiere a la suma de votos de los partidos que postularon al candidato común, además de los que se computaron sólo a favor del candidato, de conformidad con el artículo 201, inciso b) del Código Electoral del Distrito Federal: "Se contará un voto válido para candidato, cuando el elector marque más de un cuadro que contenga el o los mismos nombres de candidatos. En este caso, el voto sólo contará para el o los candidatos."*

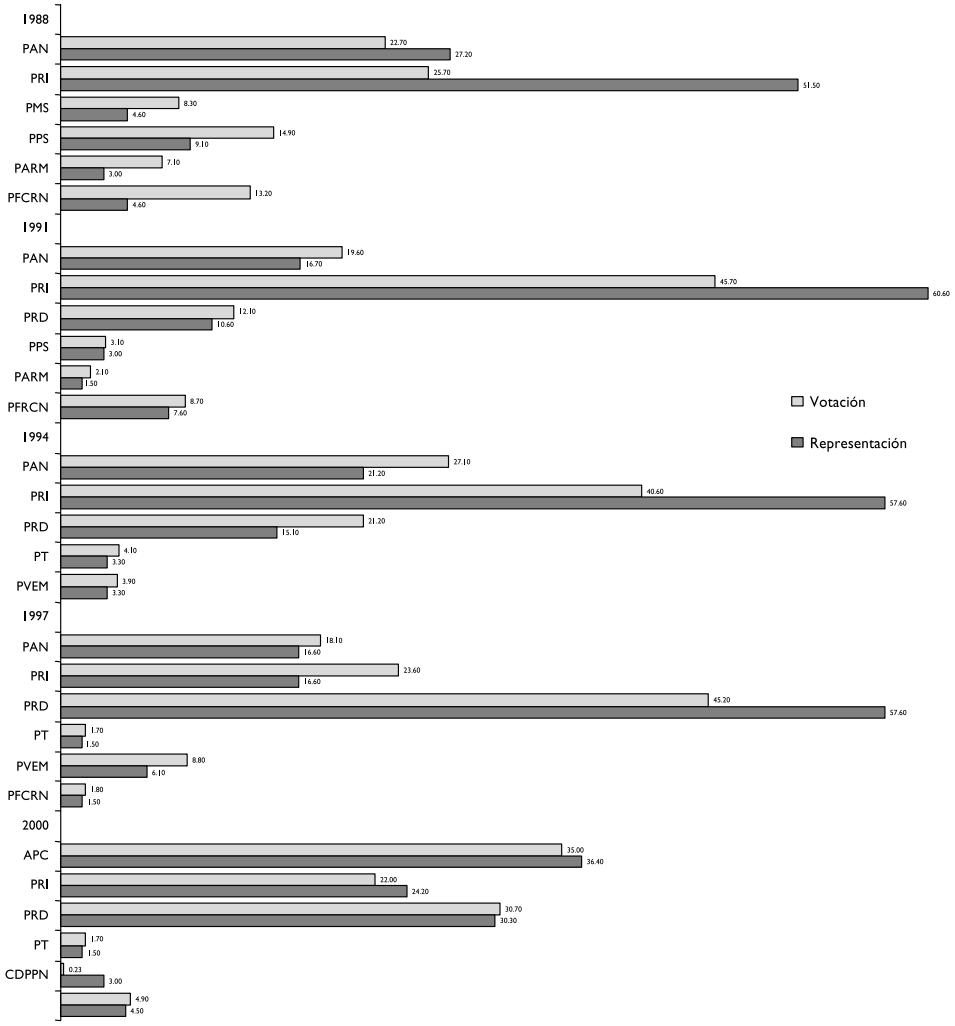
Gráfica 1. Resultados electorales.
ARDF/ALDF. 1988-2000



	1988	1991	1994	1997	2000
PAN	677,890	652,385	1,165,849	695,270	1,521,124
PRI	769,890	1,520,882	1,747,679	907,422	955,308
PRD	247,438	399,324	913,054	1,740,325	1,334,540

Fuentes: Diario de los debates de la ARDF, Año 1, Colegio Electoral No. 4, Diario de Debates de la II ARDF, 1991, Año IV, Colegio Electoral, No. 7; Diario Oficial de la Federación, noviembre 11 de 1994; www.ife.org.mx, y Estadística del Proceso Electoral 2000 del IEDF.

Gráfica 2.Votación / Representación en la ALDF 1988-2000

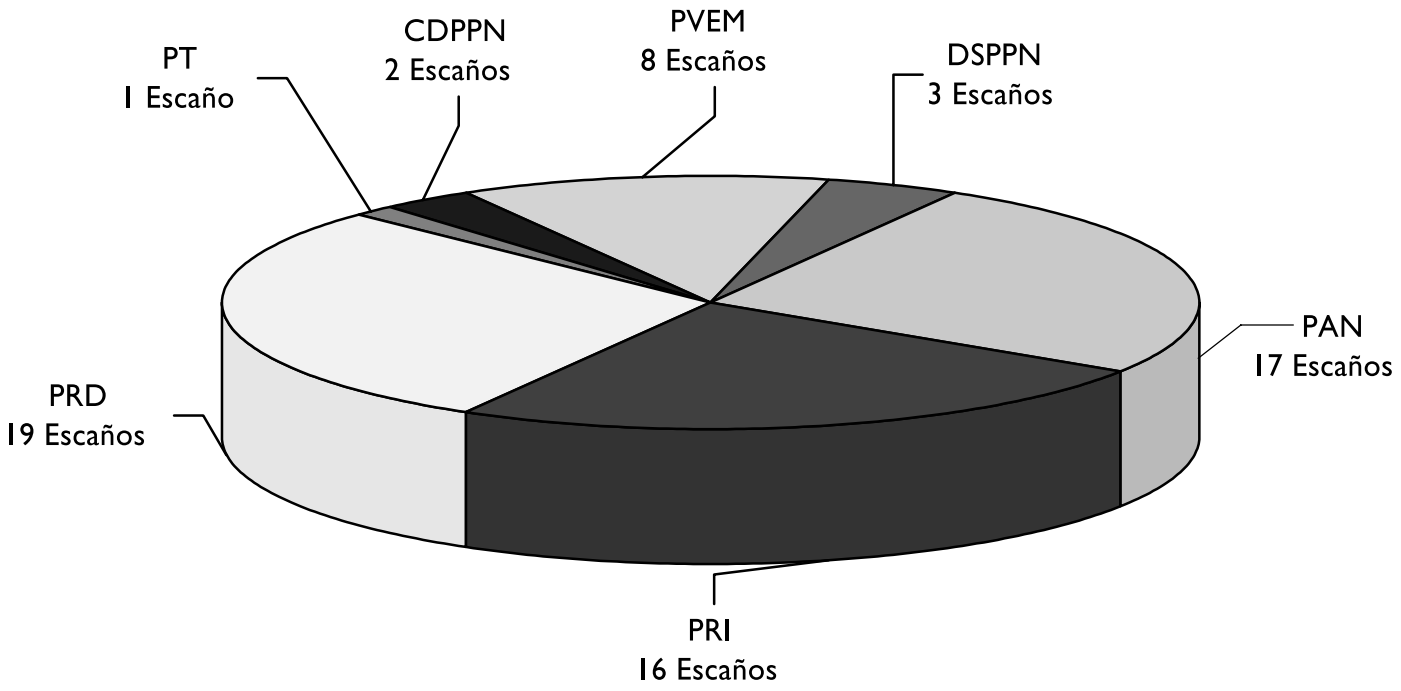


FUENTE: Diario de los Debates de la ARDF, Año I, Colegio Electoral N° 4; Diario de Debates de la II ARDF, 1991, Año IV, Colegio Electoral N° 7; Diario Oficial de la Federación, noviembre 11 de 1994; www.ife.org.mx y Estadística del Proceso Electoral 2000 del IEDF.

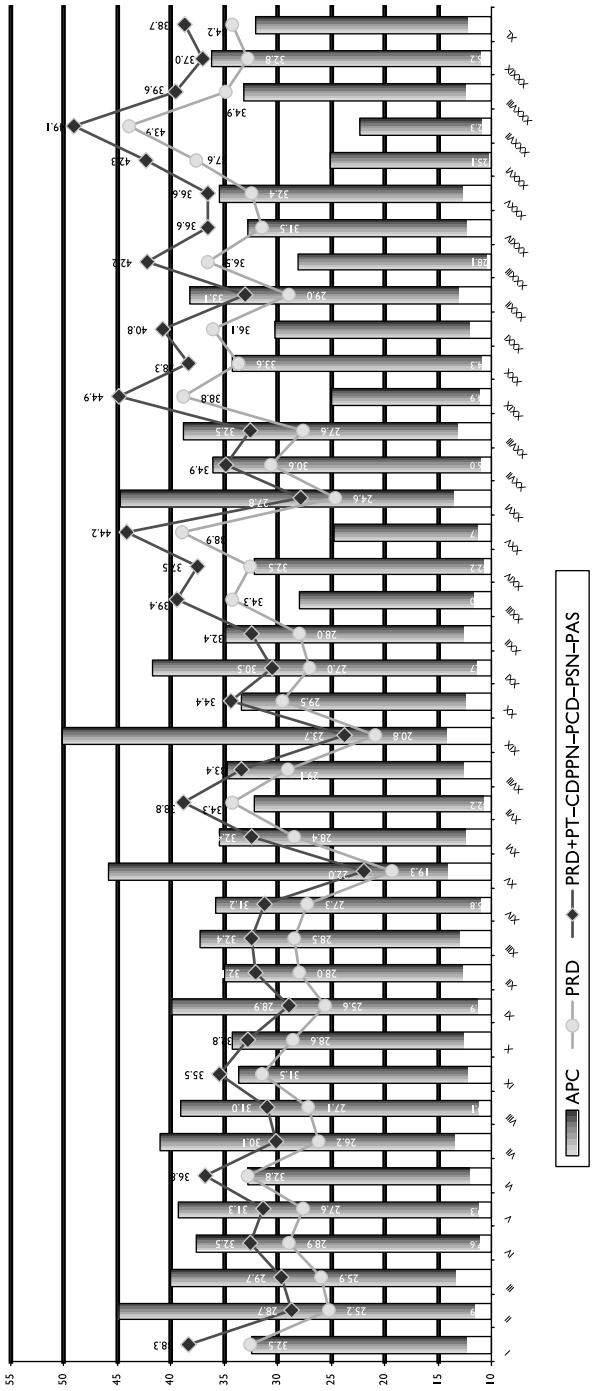
PAN: en 2000 se cuentan los votos de la Alianza por el Cambio

PRD: en 1988 se cuentan los votos del PMS y en 2000, de las Candidaturas Comunes.

Gráfica 3. Integración de la ALDF. 2000-2003



Gráfica 4. Diputados a la ALDF 2000. Resultados Electorales por distrito.



ÍNDICE

Presentaciones..... 7
Senador Enrique Jackson Ramírez
Senador Óscar Cantón Zetina

Introducción..... 11
Luisa Béjar Algazi
Rosa María Mirón Lince

Woodrow Wilson y los Orígenes de la Crítica
al Régimen de Separación de Poderes..... 21
Alonso Lujambio

Una Aproximación al Gobierno Interno de la
Cámara de Diputados y el Trabajo enComisiones..... 73
Carlos Sirvent Gutiérrez

Reglas de Votación y la Estabilidad en la Cámara de
Diputados..... 85
William B. Heller y Jeffrey A. Weldon

Carreras Legislativas en el Senado de la República:
1994-2006 (El Caso del Partido Acción Nacional).....121
Víctor Alarcón Olguín
Claudia Jiménez González

Las Elecciones del 2 de Julio de 2000 en México y
la Actuación de los Partidos en la Cámara de Diputados.....135
Yolanda Meyenberg Leycegui

El Congreso Mexicano después de la Alternancia:
Apuesta de Legitimidad por Legitimación.....159
Jean Paul Huber Olea y Contró

Desempeño Legislativo en México.....175
Luis Carlos Ugalde

Representación Parlamentaria y Disciplina Partidista:
El Caso de México.....197
Luisa Béjar Algazi

La Necesaria Revalorización del Congreso.....229
Ricardo Espinoza Toledo

El Poder Legislativo en el Distrito Federal: La II Asamblea Legislativa.....243
Rosa María Mirón Lince

El Congreso Mexicano después de la Alternancia,
se terminó de imprimir en la Ciudad de
México durante el mes de marzo del
año 2003. La edición, en papel de
75 gramos, consta de 1,500
ejemplares más sobrantes
para reposición y estuvo
al cuidado de la oficina
litotipográfica de
la casa editora.