

Estrategia y práctica parlamentaria en un **Congreso** plural



Coordinadores

Raúl López Flores
Fermín Edgardo Rivas Prats
Armando Hernández Cruz
Alfredo Sainez Araiza



Estrategia y
práctica parlamentaria
en un
Congreso
plural

Estrategia y
práctica parlamentaria
en un
Congreso
plural

Coordinación

Raúl López Flores
Fermín Edgardo Rivas Prats
Armando Hernández Cruz
Alfredo Sainez Araiza



Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso plural

Coordinación: Raúl López Flores, Fermín Edgardo Rivas Prats,
Armando Hernández Cruz, Alfredo Sainez Araiza

Presentación: Sen. Carlos Navarrete Ruiz

Diseño de portada e interiores: Diseño3/León García Dávila.

Formación de interiores: Diseño3/Yvette Bautista Olivares.

© Senado de la República. LXI Legislatura.

© Instituto Belisario Domínguez

Primera edición, 2011.

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del "Copyright", bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella, mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en México/ *Printed in México.*

Índice

| | |
|---------------------|-----------|
| Presentación | 11 |
|---------------------|-----------|

| | |
|------------------------------|-----------|
| Estudio Introductorio | 13 |
| <i>Fernando Dworak</i> | |

El pensamiento estratégico

| | |
|--|-----|
| 1. La negociación y el cabildeo en el acto legislativo en el Congreso de la Unión del siglo XXI <i>Eliseo Muro Ruiz y Jessie Guadalupe Cuevas Reyes</i> | 33 |
| 2. Criterios para una deontología legislativa <i>Fermín Edgardo Rivas Prats</i> | 59 |
| 3. Introducción al pensamiento estratégico parlamentario <i>Ricardo Mimiaga</i> | 83 |
| 4. Generalidades de la táctica y de la práctica <i>Carlos Antonio Moreno Sánchez</i> | 101 |

Retrospectiva de la composición e integración del Poder Legislativo en México

| | |
|---|-----|
| 1. Obstrucción, cabildeo y coaliciones en la Constitución de 1857. El asunto de la libertad de creencias <i>Adrián S. Gimete-Welsh, Ma. Jazmín Marín Buendía</i> | 117 |
|---|-----|

2. La importancia histórica de la Comisión para la Reforma del Estado del Senado de la República 141
Francisco Javier Jiménez Ruiz
3. El reto de evaluar al Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto 173
Víctor Alarcón Olguín

El consenso y la negociación parlamentaria

1. Gobernabilidad y cultura política 191
Efrén Arellano Trejo
2. Disciplina y cohesión partidista en la Cámara de Diputados federal, 2008-2011 217
Enrique Flores Ortiz
3. El cabildeo en México: teoría y práctica 233
Roberto Ehrman Fiori

Táctica parlamentaria y construcción de mayorías

1. La forma de gobierno semipresidencial como una posible alternativa ante un gobierno sin mayorías 263
Sandra Valdés Robledo
2. Los acuerdos y prácticas parlamentarias como instrumento de fortalecimiento del Poder Legislativo 281
Jaime Izmael Magaña Mata, Luis David Coaña Be y Alfonso Díaz Herrera
3. Racionalidad y decisiones colectivas 293
Gerardo López Cuéllar

Práctica Parlamentaria y Proceso Legislativo

1. Incorporación de la Práctica Parlamentaria al Reglamento del Senado de la República 317
Francisco Arroyo Vieyra
2. Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso plural 335
Alfredo Sainez Araiza

| | |
|---|-----|
| 3. La procuración de justicia penal electoral en México: La actuación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, proceso electoral 2008-2009 <i>José Francisco Martínez Velasco</i> | 369 |
| 4. Control parlamentario, mecanismo del Legislativo para co-dirigir al gobierno junto con el Ejecutivo <i>Lucero Ramírez León</i> | 387 |
| 5. Estudio de la nueva reglamentación en el Senado y en la Cámara de Diputados <i>Arturo Ayala Cordero</i> | 409 |
| 6. La institución legislativa como una organización. Consecuencias para su estudio <i>Julio C. Contreras M. y Eleazar Rodríguez Orta</i> | 433 |
| 7. Los Reglamentos de las Cámaras <i>César Jáuregui Robles</i> | 457 |
| 8. Las Tecnologías de la información en la investigación legislativa <i>Luis Mendoza Cruz</i> | 461 |
| 9. Racionalidad legislativa operativa: el modelo mexicano <i>Gonzalo Santiago Campos</i> | 471 |
| 10. Práctica Parlamentaria y Proceso Legislativo <i>Emilio Suárez Licona</i> | 493 |

Organización y funcionamiento de un Congreso activo y su integración regional

| | |
|--|-----|
| 1. Composición e integración del Poder Legislativo en Morelos <i>María Cristina Hernández Cruz</i> | 511 |
| 2. Comentario al artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo <i>Carlos Sinhué Vital Punzo</i> | 545 |
| 3. Retrospectiva de la composición e integración del Poder Legislativo en México. Caso Sinaloa <i>Miguel Fernando Peregrina Peraza y Leticia Moreno Castro</i> | 563 |
| 4. El proceso legislativo como instrumento idóneo para el fortalecimiento del Poder Legislativo. El caso del Estado de México <i>Alfredo Hurtado Cisneros</i> | 581 |

Derecho procesal legislativo versus técnica legislativa: Un nuevo paradigma

1. Derecho procesal legislativo *versus* técnica legislativa. Hacia la construcción de un nuevo paradigma en la ciencia del Derecho
Armando Hernández Cruz 599
2. Una propuesta metodológica para evaluar las iniciativas de Reforma Electoral en el Congreso de la Unión
Ernesto Ramos Mega 633
3. La lógica y el lenguaje en la creación de normas jurídicas
Miguel Ángel Camposeco Cadena 645

◆ Presentación

En un sistema democrático, la lucha por el poder entre partidos políticos se encauza jurídica e institucionalmente. El sentido de la competencia política es que los partidos políticos construyen plataformas, programas y propuestas que mejor respondan a las expectativas de la sociedad para buscar la preferencia del electorado. Ello explica que, cuando la necesidad de posicionar propuestas se desplaza al ámbito legislativo, existan toda suerte de tácticas y prácticas en uso por los grupos parlamentarios de las que se sirven para potenciar su posicionamiento ante la sociedad en busca del dividendo electoral. En este sentido, el ejercicio parlamentario adquiere un cariz estratégico inmanente e insoslayable.

Por otro lado, quizás el mayor y más complejo problema que enfrenta el día de hoy el Congreso en México es la polarización de las posturas defendidas por los grupos parlamentarios y el riesgo de una paralización que no permita avanzar en la definición de un proyecto de país común y el cual le resta eficacia al ente legislativo. Por ello, la agenda urgente de una reflexión sobre el poder legislativo inicia por pensar mecanismos concretos de convergencia entre fuerzas partidistas representadas en su seno: justamente por ello es necesario ubicar y distinguir las estrategias y prácticas parlamentarias que permiten la construcción de mayorías, de la inclusión de las minorías, de la generación de coaliciones y el mayor consenso posible de las que no lo permiten.

Es innegable que la nueva relevancia del Poder Legislativo está depositada en la pluralidad política imperante, sin embargo, ¿Qué elemento acredita la necesidad de construir consensos en un Congreso plural? ¿Cuál es la interlocución entre el Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo y en qué condiciones se da? ¿Cuáles son las tácticas y prácticas para la construcción de mayorías

legislativas por parte de los grupos parlamentarios en un Congreso? ¿Qué relación tienen éstas con el proceso legislativo ordinario? ¿Cuáles son las prácticas parlamentarias que cobran relevancia en el contexto de la pluralidad política? ¿Qué propuestas de organización y funcionamiento se deben generar para afianzar el papel activo de los Congresos en México y su interrelación en mecanismos legislativos de integración regional? A estas y a otras preguntas son a las que pretenden darle respuesta los eminentes textos que integran esta compilación.

La labor legislativa se verá enriquecida con los planteamientos y análisis teóricos que nuestros colaboradores aportan en este volumen. Esperemos que el lector encuentre útil este esfuerzo editorial.

Senador Carlos Navarrete Ruiz

Presidente del *Instituto Belisario Domínguez*
del Senado de la República

◆ Estudio Introductorio

Fernando Dworak¹

*Si pudiéramos formar puntualmente la historia
de muchos cuerpos políticos, veríamos que uno se
conservó y otro se destruyó por la única diferencia
en sus modos de deliberar y obrar.*

Jeremy Bentham

Probablemente la mayoría de los lectores estará familiarizada –y quizás se encuentre de acuerdo– con la máxima de Karl Von Clausewitz que dibuja a la guerra como la continuación de la política por otros medios. Sin embargo, la política es a su vez la renuncia a la guerra por parte de facciones encontradas que buscan el gobierno. Ambas actividades requieren, empero, de una visión estratégica y el seguimiento de tácticas por parte de los actores involucrados al luchar por alcanzar sus objetivos.

La política parlamentaria no escapa a esta dinámica. De hecho, cada elemento organizativo, procedimiento o incluso el orden en que se acomodan los asientos va encaminado a facilitar o inhibir determinadas tácticas por encima

¹ Fernando Dworak es licenciado en Ciencia Política por el ITAM y Maestro en Estudios Legislativos en la Universidad de Hull, Reino Unido. Fue secretario técnico de la Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados (1994-1997). Durante los trabajos de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, fue secretario técnico de la mesa IV: “Régimen de gobierno y organización de los poderes públicos” (2000). En la administración pública federal, fue director de Estudios Legislativos de la Secretaría de Gobernación (2002-2005). Ha impartido cátedra, seminarios y módulos en diversas instituciones académicas nacionales. Es coordinador académico del *Diplomado en planeación y Operación Legislativa* del ITAM. Es coordinador y coautor de *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México* (Fondo de Cultura Económica, 2003). En este momento, se encuentra realizando una investigación sobre las prerrogativas parlamentarias. Escribe artículos sobre política en diversos periódicos y revistas. Página electrónica: www.fernandodworak.com. Contacto fernando@fernandodworak.com

de otras o, en el peor de los casos, permitir o no condiciones mínimas de gobernabilidad interna para que el órgano legislativo desempeñe sus funciones.

Tal y como sucede con una guerra, donde un desarrollo tecnológico lleva a nuevas posibilidades tácticas, cualquier modificación en la sociedad va a traer consigo una transformación en su relación con el órgano legislativo y, especialmente, en cómo el segundo procese las demandas que se le presentan. Por lo tanto, un indicador del grado de institucionalización será qué tan desarrollados y adecuados se encuentran sus procesos según la situación del momento.

El objetivo del presente estudio es desarrollar los planteamientos anteriores; haciendo una breve mención a cada uno de los trabajos contenidos en el presente libro, con el fin de invitar a su lectura. Cabe aclarar que el texto aquí desarrollado no necesariamente respeta el orden en el que se encuentran los ensayos en esta edición. Sin embargo, es posible que esta lectura alternativa pueda mostrar otras relaciones que existen entre los mismos, aparte de los que plantea la temática previamente establecida.

1. El ideal parlamentario y la renuncia a los muertos

En 1960 el escritor Elías Canetti publicó el ensayo que le hizo ganar el Premio Nobel de Literatura en 1980: *Masa y poder*. Ahí describió a los parlamentos como instituciones que utilizan la estructura psicológica de los ejércitos combatientes, con la diferencia de que se cuentan votos en lugar de muertes. Por lo tanto, el objetivo es medir la fuerza de ambos grupos y el conteo finaliza momentáneamente el conflicto (Canetti, 1977:196). De esa forma, la política es un acuerdo entre combatientes para abandonar la violencia: cuando se agota puede regresar la conflagración, como diría Clausewitz.

Al estar en juego intereses y objetivos, los actores recurren a estrategias y tácticas para ganar. Como lo expresó Carlos Moreno en su ensayo aquí incluido, la estrategia es un proyecto o programa que se elabora sobre determinada base para alcanzar un objetivo. Por otra parte, la táctica es el proceso en que se conjugan todas las posibilidades físicas, técnicas, teóricas, psicológicas y demás, para dar una solución inmediata a las disímiles situaciones imprevistas y cambiantes que se crean en condiciones de oposición.

También resulta de interés en este mismo tema el texto de Ricardo Mimiga, quien describe a las estrategias parlamentarias como las acciones estudiadas y realizadas para alcanzar algunos fines político-legislativos de control de otros poderes y fiscalización del gasto público, teniendo en cuenta, además, la posición competitiva del grupo parlamentario, si es mayoritario o minoritario, o si está en consonancia política (o dependencia) con el titular del Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, prosigue Mimiaga, el pensamiento estratégico aplicado a los partidos con presencia en los poderes legislativos de México consiste en comprender las relaciones complejas entre los contextos interno (situación dentro de la legislatura) y externo (la sociedad) con sus acciones y desempeño como grupo parlamentario. En ese mismo texto presenta algunos conceptos sobre planeación táctica.

2. La institucionalización de un órgano legislativo y las posibilidades del pensamiento táctico

Aunque un órgano legislativo renuncia a la violencia para dirimir conflictos, es necesario generar procedimientos que fomenten la interacción de los actores bajo reglas aceptadas por todos y aplicadas de la manera más imparcial posible, que garanticen además un mínimo de respeto entre la partes.

Por lo tanto, si la planeación táctica se basa en consideraciones sobre el entorno, entonces un órgano legislativo plenamente institucionalizado tiene normas que permiten que sus funciones se desarrollen con certeza. Aquí cabe hacer algunas definiciones y antecedentes.

2.1 ¿Qué es la institucionalización?

Para que un sistema político sea viable y exitoso debe encontrarse institucionalizado. Es decir, si desea ser en cierto sentido libre y conducirse de manera democrática debe institucionalizar la representatividad con toda la diversidad social que se le atribuye. (Polsby, 1968:144-145)

De esa forma, los arreglos institucionales, tanto los escritos como los informales, se diseñan con la intención de resolver los problemas de acción colectiva entre los diversos actores públicos, quienes interactúan en un lugar y un momento determinados. Son las reglas del juego aplicables a un contexto particular y para una población determinada (North, 1990).

La institucionalización es la creación y persistencia de variadas reglas, procedimientos y patrones de conducta que permiten la acomodación exitosa de nuevas configuraciones de reclamos o demandas políticas dentro de una organización (Patterson y Copeland, 1994).

En consecuencia, un órgano legislativo institucionalizado deberá ser capaz de establecer y mantener estructuras organizacionales, así como vincular a esa organización con su entorno. El debate académico distingue las siguientes características que se necesita cubrir:²

Autonomía: Un órgano legislativo es autónomo cuando se distingue por sí mismo, encontrándose independiente de otras instituciones u organizaciones.

² La siguiente argumentación se basa en Polsby (1968: 144-168) y Patterson y Copeland (1994: 4-11).

Esto es, que no esté dominado por aparatos externos. La membresía implica una carrera distinguible, la cual es posible por una permanencia razonablemente duradera que le permita acumular experiencia y profesionalizarse.

Formalidad: Las obligaciones de quienes integran el órgano legislativo, así como sus liderazgos, se encuentran firmemente entendidos, los procedimientos y reglas están bien desarrollados y, en efecto, considerablemente codificados. El marco legal provee un fundamento relativamente detallado para el desarrollo organizacional. También existen códigos de conducta. El entorno de trabajo es formal, entendiéndose como la existencia de locales definidos para desarrollar las distintas funciones.

Uniformidad sustancial: Los órganos legislativos tienen características genéricas o funcionales que los distinguen de otras organizaciones políticas; como sería administrar conflictos a través de la aprobación de leyes a nombre de la ciudadanía o vigilar al gobierno.

Complejidad organizacional: Las instituciones cambian según se desarrollan las sociedades. Por lo tanto se espera que la operación de las primeras sea tan puntual, detallada y compleja conforme la dinámica social lo vaya exigiendo.

Vínculos con otras organizaciones: Las instituciones deben desarrollar contactos con otros grupos, pues no operan en el vacío. Por ello se ocupan de formar mecanismos e instancias apropiados para la comunicación, colaboración, ayuda e intercambio de información con los distintos actores políticos y sociales.

Cabe señalar que el desarrollo institucional no necesariamente es progresivo. También es posible que sea decreciente en la medida que pueda convenir a los intereses de quienes las operan; e incluso pueden caer en el deterioro. Cuando se llega a estos escenarios existe el riesgo de caer en situaciones de ingobernabilidad y de quiebra.

Por lo tanto, los actores políticos tienen en un órgano legislativo institucionalizado la garantía de que sus demandas serán al menos escuchadas y debatidas en el seno de una institución estable y que puede movilizar el apoyo constante de los grupos ciudadanos.

2.2 ¿Cómo surgió y se desarrolló la visión táctica para los órganos legislativos?

Tal y como sucede con cualquier otro arreglo institucional, el desarrollo de los órganos legislativos y su reglamentación ha sido resultado de un largo proceso de innovación, adaptación, prueba y error. Cada transformación en la sociedad llevará tarde o temprano a un cambio en la forma que la asamblea procesa sus demandas y, con ello, a un replanteamiento de las normas y tácticas viables o convenientes.

Aunque muchos órganos legislativos europeos (sean parlamentos, cortes o estados generales) sesionaron desde la Edad Media, la mayoría de los procedi-

mientos que seguían hasta el siglo XVIII provenían de la costumbre o criterios establecidos en la práctica por quienes en su momento las llegaron a presidir. Es hacia fines de ese siglo cuando comienzan a aparecer esfuerzos para racionalizar el funcionamiento de estas instituciones.

El primero de ellos fue el libro escrito por el pensador inglés Jeremy Bentham (1748-1832) llamado *Tácticas parlamentarias*. El objetivo de la obra, como afirmó su autor, fue evitar los inconvenientes e impedir las dificultades que han de originarse de una gran reunión de hombres llamados a deliberar en común. Ese bien o mal, prosigue, depende de dos causas generales: su composición y modo de obrar. (Bentham, 2000:77)

Aunque muchos de los criterios establecidos por Bentham pueden verse rebasados a los ojos de un lector contemporáneo, todavía es referente en materias como la publicidad de los trabajos legislativos, la necesidad de profesionalizar al presidente de la Mesa Directiva, el trabajo de las comisiones y el orden en los trabajos que tienen lugar en el Pleno.

En segundo lugar, cabe citar la obra de Thomas Jefferson (1743-1826) titulada *Manual del derecho parlamentario*. El texto fue recopilado durante su mandato como vicepresidente de los Estados Unidos y, por ello, presidente del Senado (1797-1801). Su objetivo fue compilar decisiones parlamentarias de Inglaterra que pudieran servir como base para sus decisiones al conducir las sesiones.

Hoy día los reglamentos tanto de la Cámara de Representantes como del Senado de los Estados Unidos tienen como base el *Manual del derecho parlamentario*, en tanto que se han elaborado y revisado de manera permanente para interpretar y actualizar los criterios que en su momento delineó Thomas Jefferson.

Las obras de Bentham y Jefferson fueron referente a finales del siglo XVIII y principios del XIX, cuando resurgieron los órganos legislativos en la Europa continental y se formaron los propios en las recién independizadas naciones de Iberoamérica. Gracias a esto surgieron reglamentos codificados. A partir de ahí, cada país ha seguido con diferentes grados de avance su propio proceso de institucionalización, reformando sus asambleas de acuerdo con sus particulares conflictos y coyunturas.

En este libro, el ensayo de María Cristina Hernández Cruz ofrece una, por necesidad, breve historia del Poder Legislativo de Morelos, donde describe la evolución de sus instituciones y presenta las listas de sus integrantes desde la creación de esta entidad en 1869.

3. Sobre táctica, arreglos y procedimientos parlamentarios

Como se dijo al inicio del presente estudio, casi todo elemento organizativo, procedimiento o incluso el orden en que se acomodan los asientos de un ór-

gano legislativo, va encaminado a facilitar o inhibir determinadas tácticas por encima de otras o, en el peor de los casos, permitir condiciones mínimas de gobernabilidad interna para que el órgano legislativo desempeñe sus funciones. Para hablar a mayor detalle de lo anterior, el análisis se dividirá en dos grandes categorías: las reglas constitucionales y aquellas que puede modificar la asamblea de manera autónoma.

3.1 Normas constitucionales

Este conjunto de reglas, al estar codificadas en un texto constitucional, se consideran parte integral del arreglo institucional y por ello los órganos legislativos no pueden reformarlas de manera autónoma. Todavía más, su transformación requiere de procedimientos complejos. Se tratarán en esta sección cuatro elementos. Los tres primeros son comunes a cualquier país y el cuarto atañe particularmente al nuestro país: el régimen político, el sistema electoral, el número de cámaras y el principio de no reelección.

3.1.1 Régimen político

Mucho se habla en el debate sobre la reforma política de la necesidad de “parlamentarizar” al sistema presidencial o, incluso, de transitar hacia un régimen parlamentario. Antes de entrar en materia se ofrecerán algunas definiciones.

Los sistemas presidenciales nacen a partir de la necesidad de equilibrar poderes: tanto el Ejecutivo como el Legislativo son elegidos de manera separada y ninguno puede disolver al otro. De esa forma, las relaciones se basan en pesos y contrapesos mutuos. Lo anterior incentiva el fortalecimiento institucional de los órganos legislativos en cuanto a sus atribuciones y estructuras.

Los partidos políticos en sistemas presidenciales tienden a ser más débiles y descentralizados que sus contrapartes en regímenes parlamentarios, pues existen varios caminos para acceder al Poder Ejecutivo: el congresional o el administrativo. Esto permite que los legisladores tengan mejor capacidad para generar un perfil autónomo al posicionarse en los diversos temas públicos a través de la especialización temática en las comisiones.

En un arreglo presidencial la designación del gabinete, por lo general, es vista como una facultad del titular del Poder Ejecutivo; aunque puede darse el caso, como sucede en Estados Unidos, que alguna de las cámaras ratifique los nombramientos. En algunos países de Iberoamérica se contempla alguna posibilidad de censura, como se aprecia en el texto de Sara Valdés.

Por otra parte, en los sistemas parlamentarios, el gobierno emana de una mayoría en alguna de las cámaras, ya sea porque un partido la alcance por sí misma o haya pactado una coalición con otros. Cuando sucede lo último, el grupo que tiene la primera minoría negocia con sus socios los espacios en el gabinete. En caso de perderse la mayoría, se convoca a nuevas elecciones,

donde el ciudadano decide si reitera o retira su voto a alguna de las fuerzas políticas.

Si la gobernabilidad se basa en el sostenimiento de esa mayoría, los legisladores deben guardar una estricta disciplina al votar en el Pleno. Eso sólo se alcanza con partidos fuertes y centrados en el parlamento. Por lo tanto, estos regímenes tienen órganos legislativos débiles y escasamente profesionalizados. Semejante entorno hace que la única vía para acceder al cargo de primer ministro sea a través de una carrera que inicia, se desarrolla y culmina en una de las cámaras del parlamento. De esa forma, el político ambicioso va adquiriendo, a través de numerosas reelecciones, el ascendente necesario en su grupo parlamentario que le ayude a adquirir un puesto de liderazgo al interior del mismo.

Como ya se mencionó, el debate sobre las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo ha cobrado relevancia en nuestro país. Al respecto, la obra incluye dos ensayos que presentan perspectivas distintas.

El primero, escrito por Sandra Valdés, habla sobre el tránsito a un gobierno semipresidencial para México. De hecho esa propuesta se observa, con algunos matices entre sí, en las iniciativas de reforma política que presentaron en el Senado los grupos parlamentarios del PRI y los partidos de izquierda (PRD, PT y Convergencia) a principios de 2010.

Sobre el tema cabría resaltar, en aras de fomentar la discusión y el intercambio de ideas, que el debate es más amplio y otras opiniones sugieren fortalecer las atribuciones del gobierno ante el órgano legislativo a través de, por ejemplo, fortalecer sus poderes de veto, emitir decretos o darle iniciativa preferente.³ Incluso la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo en diciembre de 2009 va en esa dirección.

El segundo ensayo es de la autoría de Lucero Ramírez, quien argumenta sobre la conveniencia de que exista una co-dirección del Estado por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo. De esa forma, se propone que el control parlamentario incluya la participación en la configuración de políticas públicas y los procesos de decisiones.

Al respecto vale la pena presentar otro lado del debate. De acuerdo con Anthony King (1981), no existen planteamientos firmes en la teoría democrática para preferir la influencia de los órganos legislativos sobre la de los gobiernos. Tampoco un mayor peso de la asamblea implica mejores resultados e incluso podría significar un proceso de toma de decisiones más lento en temas que necesitarían resolverse de manera urgente. Y por último, los órganos legislativos están compuestos por numerosos grupos y facciones, por lo que podría tener mayor capacidad decisoria un conjunto de los mismos en lugar de la pluralidad contenida en las cámaras. En breve, es difícil delimitar

3 Sobre este debate, ver Carey y Shugart (2002) y Mainwaring y Shugart (2002).

responsabilidades con claridad en un órgano colegiado; lo cual no sucede con los ejecutivos.

En un contexto regional, el texto de Carlos Vital Punzo incluido en esta edición ofrece una descripción sobre las atribuciones constitucionales del Congreso de Michoacán, en el marco del federalismo mexicano contemporáneo.

3.1.2 Sistema electoral

El sistema electoral define la forma en que los votos se traducirán en asientos. Los estudios comparados muestran que existen tres grandes categorías: elección por distritos de mayoría simple, sistemas de representación proporcional y los mixtos. Cada uno de ellos incide tanto en el número de partidos como en la forma en que operará una asamblea legislativa. A partir de ahí cada grupo parlamentario definirá sus tácticas según su fuerza entendida como capacidad de negociación y ambiciones.

Por ejemplo, un sistema de distritos de mayoría simple privilegia al partido ganador en una demarcación y excluye a las minorías; lo cual fomenta el bipartidismo y la posibilidad de que un partido pueda ganar la mayoría de la asamblea. La representación proporcional permite la representación de minorías y el multipartidismo, pero dificultaría la construcción de mayorías. Por otra parte, los sistemas mixtos permiten la formación de mayorías estables y la representación de minorías.

Sobre este tema, el ensayo de Fermín Edgardo Rivas Prats ofrece una reflexión sobre la representación política y sus matices en una democracia contemporánea y sus retos en el actual entorno, como sería la creciente influencia de los medios masivos de comunicación y el fenómeno conocido como “ciberdemocracia”.

Por otra parte, Alfredo Sainez Araiza muestra la forma en que los sistemas electorales han influido en los partidos en el México contemporáneo, determinando de esa forma la estrategia, las tácticas y la práctica parlamentaria. Tras hacer una revisión de las diversas reformas electorales desde los años sesenta del siglo pasado, el autor analiza los equilibrios de poder existentes en los congresos locales.

Finalmente José Francisco Martínez Velasco analiza las capacidades institucionales de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales durante el proceso electoral de 2008-2009. El trabajo es de utilidad para conocer los problemas que derivan de la aplicación de las leyes electorales vigentes.

3.1.3 Número de cámaras

Un arreglo unicameral u otro bicameral arrojarán posibilidades distintas en cuanto a las tácticas a seguir. Por ejemplo, la existencia de una cámara permite

tomar decisiones de una manera más rápida, aunque eso pueda fomentar la precipitación.

Por otra parte, la existencia de dos asambleas ayuda a una discusión más moderada, especialmente si la conformación entre ambas es distinta gracias a las reglas que tengan para la misma. En este entorno, el proceso de toma de decisiones es más lento, aun cuando la cámara alta sólo pueda ejercer un veto temporal, como sucede en los regímenes parlamentarios. También permite que los partidos y grupos de interés tengan más de una oportunidad para tratar de influir en las decisiones públicas. Es posible que surja el desacuerdo o incluso el *impasse* al rechazar una lo que aprobó su colegisladora; pero se pueden diseñar procedimientos para vencer el bloqueo, como la conformación de comisiones de conferencia que acuerden un dictamen común.

3.1.4 Principio de no reelección

México y Costa Rica son las únicas democracias occidentales que no permiten la reelección inmediata de los legisladores. Más allá del debate sobre la conveniencia o no de su restauración, que rebasa los objetivos del presente libro,⁴ conviene señalar que el actual sistema influye en el funcionamiento de los órganos legislativos nacionales y las tácticas que siguen sus integrantes.

Para el tema que ocupa a la presente obra, el principal problema de la no reelección es que ningún legislador puede garantizar la continuidad de cuanto acuerda al terminar su mandato. De esa forma, tanto la institucionalidad interna como el alcance de los acuerdos están sujetos a los acuerdos que establecen partidos que interactúan por un corto periodo de tiempo. Otro problema es la falta de autonomía de los órganos legislativos frente a los liderazgos partidistas, quienes deciden sobre las carreras políticas con base en la lealtad.⁵

Antes de cerrar esta parte conviene mencionar el trabajo de Efrén Arellano, quien habla sobre la importancia de la cultura política en la gobernabilidad. Tras hablar sobre la crisis de representación que viven las sociedades contemporáneas, vislumbra a la participación como un elemento que legitima a los sistemas políticos y mejora su desempeño.

3.2 Normas internas

El derecho más antiguo que tienen los órganos legislativos es la libertad de palabra, conocida también como inviolabilidad. Una definición mínima sería la protección que gozan los miembros de un órgano legislativo contra cualquier acción legal que se realice a partir de sus opiniones o votaciones expresadas dentro de los procedimientos parlamentarios.

A partir de este derecho se ha reconocido que los órganos legislativos son también autónomos en la forma que deciden ejercerlo. Es decir, a partir de la

4 Para una discusión sobre el tema, ver Dworak (2003).

5 Para una discusión sobre la institucionalización del Congreso sin reelección, ver Dworak (2009).

inviolabilidad se deriva el derecho para determinar su normatividad interna. Por lo anterior, esta segunda parte revisará los siguientes aspectos: orden de los asientos, grupos parlamentarios, órgano de gobierno, mesa directiva, comisiones, proceso legislativo, técnica legislativa y estructuras administrativas.

3.2.1 Orden de los asientos

La forma en que se acomodan los asientos, determina en buena medida la manera en que opera un órgano legislativo. Existen dos modalidades: bancadas enfrentadas y en hemiciclo.

Los asientos en el Parlamento del Reino Unido están acomodados en dos grandes grupos enfrentados: el gobierno y la oposición. La distancia entre las bancadas es el de dos espadas cruzadas. Es decir, los bandos están en oposición directa y encarnizada pero lo suficientemente lejos para no matarse entre sí. (Griffith, Ryle y Wheeler-Booth, 1989:13)

En esta dinámica, el Legislativo es la arena entre las posiciones encontradas, importando poco la negociación y el debate técnicamente especializado. Por ejemplo, las comisiones dictaminadoras se nombran de manera *ad hoc* para cada iniciativa y sus salones de sesiones reflejan al Pleno. Tan poco relevante es la discusión que incluso se cuenta con un procedimiento que corta de tajo los trabajos, enviando la iniciativa a votación: la moción guillotina. (Griffith, Ryle y Wheeler-Booth, 1989:225-227)

Por otra parte, el acomodar los asientos en hemiciclo o anfiteatro permite que el presidente de la mesa directiva y los oradores puedan ver a toda la asamblea, ofrece un espacio central para los secretarios y papeles (Bentham, 2000:306), así como ver a las posiciones como un continuo entre “derecha” e “izquierda” en lugar de facciones encontradas.

3.2.2 Grupos parlamentarios

Si un parlamento es la abstracción de una batalla, entonces los grupos parlamentarios simbolizan los ejércitos combatientes. Son agrupaciones de legisladores unidos por la identificación con un partido político y por ello siguen, de una forma más o menos predecible, la línea que establece un coordinador.

De lo anterior se extrae que el papel de un coordinador de grupo parlamentario es el mismo que tiene un general: delinear las estrategias, planear las tácticas y mantener elevada la moral en un grupo parlamentario. Las fallas en estos rubros llevarán necesariamente a un pobre desempeño colectivo e, incluso, hasta la posible destitución del líder de bancada.

En cuanto a la operación interna de las bancadas, el texto de Francisco Javier Jiménez Ruiz ofrece una visión sobre las agendas de los grupos parlamentarios durante los trabajos de la Comisión para la Reforma del Estado en el Senado durante 2007 y 2008, así como la forma en que se aprobaron los temas que en ese momento resultaron viables.

Por otra parte, el texto de Enrique Flores Ortiz analiza el comportamiento de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados al momento de votar, detalla las metodologías existentes para medir la disciplina partidista y la cohesión parlamentaria y revisa el grado de disciplina que han tenido las bancadas a partir de año 2000.

El ensayo de Gerardo López Cuéllar ofrece una visión de los procesos de negociación a través de las teorías de la elección racional y la elección social. Es decir, la forma en que los actores y los grupos definen sus preferencias y se encuentran dispuestos o no a negociar con otros.

Los partidos políticos fueron resultado de la ampliación del derecho al voto para las clases populares que tuvieron lugar a partir de finales del siglo XIX. Antes de ese momento había facciones más o menos articuladas en torno a liderazgos locales u otros clivajes como la religión. En este sentido, el ensayo de Adrián Gimete-Welsh y Jazmín Marín Buendía muestra cómo, durante el debate en torno a la libertad de creencias del Congreso Constituyente de 1856-1857, se agruparon las diversas posiciones radicales, moderadas y conservadoras, generándose espacios de negociación.

3.2.3 Órgano de gobierno

La pluralidad en el Pleno de un órgano legislativo requiere de la existencia de una instancia que coordine a los dirigentes de las bancadas; de lo contrario, existirían grupos representativos de la pluralidad que no necesariamente garantizarían la toma de decisiones. Por lo tanto, estas organizaciones representan las formas institucionales más recurridas para lograr los consensos necesarios para pasar de la pluralidad partidista a la construcción de decisiones legítimas. (Cossío, 2003:229-230)

Se puede definir a un órgano de gobierno como aquella instancia en la cual sus miembros generalmente representan a cada grupo o representación parlamentaria. Tiene por objeto principal coordinar las tareas políticas –aunque en ocasiones llega a tener atribuciones legislativas y administrativas–, impulsando entendimientos y convergencias entre los miembros de la asamblea. En cuanto a su duración, puede ser permanente aunque la temporalidad del cargo que asumen sus integrantes podría variar según las decisiones de los respectivos grupos parlamentarios. También puede ser presidido por un diputado electo de entre todos los que conforman el órgano legislativo o, en determinados casos, por alguno de los coordinadores de los grupos parlamentarios. (Molina, 2004:137)

Por cuanto a las posibilidades tácticas, un órgano de gobierno que se limita a la atención de temas como la programación de los temas a debatir implica que otros órganos internos como la mesa directiva tendrán la capacidad de comportarse con autonomía de las decisiones políticas. De lo contrario, una baja institucionalización implica que un órgano de gobierno decide sobre cada aspecto de la vida interna del órgano legislativo. (Dworak, 2009)

El ensayo de Miguel Fernando Peregrina Peraza y Leticia Moreno Castro ilustra, tras presentar la historia del Congreso de Sinaloa y hablar sobre su conformación, los dilemas que ha enfrentado con respecto a la conformación y atribuciones de las mesas directivas y los órganos de gobierno.

3.2.4 Mesa directiva

La confrontación de visiones y proyectos opuestos requiere de un espacio de neutralidad que permita la conducción de las sesiones y garantice una base mínima de respeto entre las partes. Por lo tanto, es necesario que exista una mesa directiva. Aunque pueden llegar a tener otras atribuciones, se espera que cubran ciertos objetivos básicos como dirigir de manera efectiva e imparcial los trabajos del Pleno, preservar la libertad de las deliberaciones, hacer respetar las prerrogativas de los legisladores y representar a la asamblea (Molina, 2004:129-131). Incluso pueden tener atribuciones sobre áreas que corresponden al interés de la institución en su conjunto como la biblioteca, el diario de los debates o incluso la comunicación social.

En breve, una mesa directiva en un órgano legislativo institucionalizado provee una esfera de neutralidad en la lucha entre los partidos. Para desempeñar este trabajo de manera óptima, se espera que su presidente cuente con una reputación de imparcialidad o al menos que su nombramiento se encuentre lo más libre posible de la influencia de los grupos parlamentarios. Por lo tanto, se tendrán resultados distintos si este funcionario puede permanecer sólo un mes en su encargo, un periodo de sesiones, un año o toda la legislatura.

3.2.5 Comisiones

Las comisiones son instancias donde tiene lugar el trabajo especializado de un órgano legislativo. Se conforman de manera plural y su finalidad es conocer acerca de un asunto que deberá ser estudiado de manera amplia durante un tiempo perentorio. A través de éstas se logra una adecuada división de trabajo, además de que favorecen la especialización, permiten un trabajo más discreto y técnico y fomentan la participación de todos los representantes.

Hay numerosos elementos en el diseño de las comisiones que pueden propiciar o inhibir conductas tácticas. Por ejemplo, el instalar varias comisiones dedicadas a un tema permitiría que un presidente de mesa directiva con sesgos partidistas impulse el trabajo de aquella presidida por un legislador afín. La existencia de comisiones con facultades que se traslapan fomenta la parálisis, especialmente si se encuentran presididas por partidos distintos. Finalmente, la mayoría de los países establecen que las presidencias deben corresponder al partido que tenga la mayoría en la asamblea: hacer lo contrario favorecería que un partido minoritario pueda boicotear temas a través de su influencia en las comisiones que presidan.

3.2.6 Proceso legislativo

De acuerdo con Cecilia Mora-Donatto, (2001:85) los procedimientos parlamentarios son el trabajo sustantivo que desarrollan las cámaras, pues a través de éste se genera, con base en la pluralidad de voluntades, una voluntad general que expresa el parecer del órgano legislativo y que es consecuencia de la actualización del principio democrático. Los parlamentos, prosigue, encuentran en dichos procedimientos mecanismos que racionalizan la toma de decisiones.

Una definición de reglas de procedimiento son las provisiones constitucionales, estatutarias y reglamentarias que afectan materialmente el procesamiento de las iniciativas. Tales reglas importan en la medida que distribuyen recursos reales cuyos efectos no pueden ser deshechos sin incurrir en costos reales de tiempo y esfuerzo, confieren beneficios que los partidos consideran dignos de preservar por medios extra-legislativos y porque en ocasiones se encuentran codificados en leyes cuya reforma es compleja. (Cox, 2000:169-191)

El proceso no tiene por qué ser ágil y expedito – incluso es poco deseable que lo fuese. En palabras de Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey Weldon (2009:5), en cualquier país democrático es siempre complejo y en ocasiones hasta tortuoso pues, por su propia naturaleza, el sistema de elaboración, discusión, aprobación y promulgación de leyes no puede simplificarse exageradamente sin caer en la dictadura.

Dicha tortuosidad, prosiguen los autores, se debe a que más que perseguir la eficiencia y rapidez en la toma de decisiones legislativas, los sistemas constitucionales casi siempre buscan proteger la discusión sistemática de todos los aspectos y consecuencias previsibles de una ley, y dar acceso al debate a todos los actores políticos que tienen un interés legítimo en la norma a discutir. (Molinar y Weldon, 2009:5)

El procedimiento legislativo puede estar codificado tanto en leyes orgánicas y reglamentos como en acuerdos coyunturales y costumbres, en la medida que ningún marco normativo puede prever todas las eventualidades en la aplicación. Este es uno de los elementos de mayor valor táctico en la vida parlamentaria y su conocimiento puede implicar la victoria o la derrota en un debate.

Tal vez por la razón arriba expuesta un buen número de ensayos publicados aquí se enfocan en el tema de los procedimientos y prácticas. En primer lugar, el texto de Eliseo Muro Ruiz y Jessie Guadalupe Cuevas muestra a los actos legislativos como declaraciones de voluntad de las asambleas para cumplir con sus funciones. A partir de ahí se detallan las implicaciones tácticas de cada uno de sus elementos, especialmente en el Pleno.

El texto de Jaime Izmael Magaña Mata, Luis David Coaña Be y Alfonso Díaz Herrera habla sobre el valor de los acuerdos y prácticas parlamentarias para mejorar el desempeño de los órganos legislativos. Su propuesta es compilar y codificar estos instrumentos, con el fin de que sirvan de referencia para el Congreso de la Unión y las legislaturas locales.

En los últimos meses, tanto el Senado de la República como la Cámara de Diputados publicaron sus nuevos reglamentos internos, con el fin de adaptar sus procedimientos a una realidad que se ha transformado considerablemente desde 1934, fecha del hasta entonces vigente Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Los análisis de Francisco Arroyo Vieyra, Arturo Ayala Cordero y César Jáuregui Robles describen las innovaciones que contienen las nuevas normas. Por otra parte, el ensayo de Emilio Suárez Licona trata sobre las transformaciones que, en materia de práctica parlamentaria, trajo el nuevo reglamento de la Cámara de Diputados.

Finalmente, el texto de Alfredo Hurtado Cisneros ofrece una visión local: el proceso legislativo en el Congreso del Estado de México y el papel de su modernización para fortalecer la democracia local. Hace una descripción detallada sobre los procedimientos en aquel órgano legislativo.

Antes de pasar al siguiente apartado, cabría mencionar la importancia estratégica que tiene para un grupo parlamentario el contar con legisladores con habilidades para argumentar y debatir, pues esto también influye en los resultados. Prueba de esa relevancia sería la colección de aforismos y principios que compiló el parlamentario inglés William Gerald Hamilton en el siglo XVIII.

3.2.7 Técnica legislativa

Tan importante es contar con un órgano legislativo plenamente institucionalizado que genere certidumbre sobre sus procesos como de un personal capaz de elaborar iniciativas técnica y jurídicamente sólidas. De esa forma, la técnica legislativa se conforma como el estudio de las reglas, fórmulas o métodos destinados a mejorar la calidad de la estructuración y sistematización de los instrumentos normativos, así como del uso del lenguaje de tales instrumentos. (Minor Molina y Roldán Xopa, 2006:7)

Un legislador no necesariamente presenta iniciativas para ser aprobadas, sino para posicionarse en un tema o dar una postura frente a las propuestas de otros en el más puro sentido táctico. No obstante, todo órgano legislativo institucionalizado necesita contar con personal capacitado para que al menos pueda modificar asertivamente las iniciativas que se le presentan, especialmente las que provienen del gobierno, a quien tiene por función vigilar.

El tema tiene tanta relevancia que Armando Hernández Cruz propone, tras un análisis debidamente sustanciado, generar un nuevo paradigma en la ciencia del derecho: el derecho procesal legislativo, que reemplazaría el concepto de la técnica legislativa. Incluso se le llama así a una sección de la presente obra.

En cuanto a la práctica, un primer elemento a revisar es que el personal de apoyo cuente con los recursos necesarios para elaborar iniciativas y dictámenes. En ese sentido, Luis Mendoza Cruz habla sobre la importancia de las tecnologías de la información en la labor legislativa, resaltando el valor de la transparencia.

Por su parte, Gonzalo Santiago Campos analiza la importancia de que la creación de normas atienda al principio de racionalidad en la forma en que son argumentadas las leyes, ya sea en la etapa de investigación y fundamentación como en la de su confección. Se hace un análisis de cada una de las etapas y los recursos que cada una demanda.

En su ensayo Miguel Ángel Camposeco subraya la relevancia de la lógica y el lenguaje para crear normas jurídicas. Se revisan los principios que cada elemento tiene y cómo seguirlos para la elaboración de iniciativas.

El último texto de este apartado es de la autoría de Ernesto Ramos Mega y provee una metodología para evaluar las iniciativas en materia de reforma electoral. Lo anterior, para obtener elementos sustantivos para calificar el desempeño de los legisladores y derivar propuestas de normatividad que exijan elementos mínimos de calidad a las iniciativas.

3.2.8 Estructuras administrativas

Toda institución genera organizaciones para cumplir con sus fines. En el caso de una asamblea deliberativa se requiere de una estructura que provea, de la manera más profesional posible, el apoyo técnico y administrativo necesario para cumplir con sus funciones. Buena parte del desempeño dependerá de los procesos que se hayan elegido.

El trabajo de Julio C. Contreras y Eleazar Rodríguez Orta ofrece una vía para analizar a los órganos legislativos bajo los parámetros de teoría organizacional, con énfasis en las estructuras administrativas. Una investigación posterior bajo esta metodología podría tratar las limitantes a las capacidades organizacionales que impone la imposibilidad de que los operadores de cada asamblea (esto es, los legisladores) roten en su totalidad de manera periódica, con el fin de diseñar escenarios de factibilidad.

4. Retos del pensamiento táctico en los órganos legislativos en el siglo XXI

Un órgano legislativo forma parte de las instituciones públicas y éstas del entramado de relaciones contenidas en un Estado. Como ya se dijo, todo cambio en la dinámica social implicará tarde o temprano una reforma en la organización de las instituciones, planteando también nuevas posibilidades tácticas. Se hablará aquí de dos retos que enfrentan las asambleas.

En primer lugar hay que señalar la forma en que la tecnología (especialmente los medios y tecnologías de la información) influye en la forma de hacer política y en la gobernabilidad. En el siglo XIX los órganos legislativos eran el

centro del debate y generaban opinión. Hoy deben pensar cómo reposicionarse.⁶

Otro reto a considerar es la forma en que los órganos legislativos van a interactuar con una sociedad cada vez más compleja y plural en un entorno que brinde transparencia, certidumbre e igualdad de oportunidades para todos los actores en esas relaciones. (Dworak, 2011)

¿Cómo evaluar a un órgano legislativo? Existen muchas metodologías, cada una con sus elementos a favor o en contra. Al respecto, el texto de Víctor Alarcón Olguín plantea algunos criterios para llevar a cabo este tipo de ejercicios, así como los elementos que se necesita reunir para no dejar temas, aspectos o funciones fuera y evitar sesgos de análisis.

Para concluir el presente estudio introductorio se reitera la invitación a leer las colaboraciones contenidas en la presente obra, con la seguridad de que el lector hallará elementos distintos a los aquí expuestos para ampliar su conocimiento de los órganos legislativos, su funcionamiento y agenda de reformas.

6 Para un debate en estos temas, ver Pau i Vall y Carbonell (2006).

Bibliografía

- BENTHAM, Jeremy (2000). *Tácticas legislativas*. México: Cámara de Diputados.
- CANETTI, Elías (1977). *Masa y poder*. España: Muchnik Editores.
- CAREY, John M. y Matthew Soberg Shugart (editores) (1998). *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- COSSÍO, José Ramón (2003). *Los órganos del Senado de la República*. México: Senado de la República / Instituto Tecnológico Autónomo de México / Miguel Ángel Porrúa.
- COX, Gary W. (2000). "On the Effects of Legislative Rules", en *Legislative Studies Quarterly*, XXX, 2.
- DWORAK, Fernando (coordinador) (2003). *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: Cámara de Diputados / Fondo de Cultura Económica, 2003.
- ____ (2009). "Un Congreso vulnerable: la precariedad institucional del Poder Legislativo", *Este País*, 220.
- ____ (2011). *Cabildo*. Estancia de investigación realizada en la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. (<http://www.politicayestadoibd.org/doc.php?ID=130>).
- Griffith, J. A. G., Michael Ryle y M. A. J. Wheeler-Booth (1989). *Parliament. Functions, Practice and Procedures*. Londres: Sweet & Maxwell.
- HAMILTON, Guillermo Gerardo (1990). *Lógica parlamentaria*. México: Colofón.
- JEFFERSON, Thomas (1827). *Manual del derecho parlamentario*. París: Librería Americana.
- KING, Anthony (1981). "How to Strengthen Legislatures – Assuming That We Want To", en Norman J. Ornstein (editor), *The Role of the Legislature in Western Democracies*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- MAINWARING, Scott y Matthew Soberg Shugart (editores) (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- MINOR MOLINA, José Rafael y José Roldán Xopa (2006). *Manual de técnica legislativa*. México: Cámara de Diputados / Miguel Ángel Porrúa.
- MOLINA ZEPEDA, María Trinidad (2004). "Órganos rectores de la actividad parlamentaria en los congresos estatales", en Robert Balkin (coordinador), *El poder legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*. México: Universidad Estatal de Nueva York.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan y Jeffrey A. Weldon (2009). *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados, 1917-1964*. México: Cámara de Diputados / Miguel Ángel Porrúa.
- MORA-DONATTO, Cecilia (2001). *Temas selectos de derecho parlamentario*. México: Universidad Anáhuac del Sur / Miguel Ángel Porrúa.
- NORTH, Douglas C. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PATTERSON, Samuel C. y Gary W. Copeland (1994). "Parliaments in the Twenty-first Century", en Gary W. Copeland y Samuel C. Patterson, *Parliaments in the Western World: Changing Institutions*. Ann Harbor: The University of Michigan Press.
- PAU I VALL, Francesc y Miguel Carbonell (compiladores) (2006). *Temas y problemas del parlamento contemporáneo*. México: Senado de la República / Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas / Miguel Ángel Porrúa.
- POLSBY, Nelson (1968), "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", *American Political Science Review*, 62.



El **pensamiento**
estratégico

◆ La negociación y el cabildeo en el acto legislativo en el Congreso de la Unión del siglo XXI

Eliseo Muro Ruiz¹

Jessie Guadalupe Cuevas Reyes²

1. Introducción

“Mi gloria no es haber ganado cuarenta batallas; Waterloo borrará el recuerdo de tantas victorias. Lo que nada destruirá, lo que vivirá eternamente, es mi Código Civil”.

Napoleón Bonaparte

Las asambleas legislativas son parte esencial de los Estados democráticos, ya sean parlamentos, congresos o cortes. En los países democráticos, dichos cuerpos deliberantes forman parte substancial de su vida política, ya que ahí se aprueba la norma máxima de un país y la legislación secundaria que ha de regirlo. Para ello, se necesitan reglas que estipulen el procedimiento de producción legislativa.³

En el ámbito legislativo, el acto legislativo se refiere al poder o potestad de hacer leyes y al cuerpo o código de éstas. El término engloba normas jurídicas abstractas, impersonales y generales. Así, el acto legislativo se refiere a la facultad para crear, modificar o extinguir relaciones de derecho, otorgada a un organismo o representante de la sociedad; en los Estados donde impera una forma de gobierno con división de poderes, esta facultad corresponde al denominado Poder Legislativo. El acto de legislar no sólo emana de dicho poder.

1 Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

2 Catedrática en la carrera de Derecho del Centro de Estudios del Noroeste CESUN, campus La Sierra, Tijuana, BC.

3 A fin de entender el acto legislativo en el marco del funcionamiento de los sistemas presidencial y parlamentario, ver a Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*. México. Edit. Fondo de Cultura Económica. 1996, pp. 97-156.

De hecho, en la antigüedad y en los regímenes con monarquía absoluta dictar leyes era una facultad soberana, inseparable de las dos que le suceden, esto es, aplicarla y juzgar con respecto a ella. A medida que esta concentración cedió al paso del Estado de derecho, que conlleva la división de poderes, esta facultad da origen justamente a un organismo formado por representantes del pueblo, al que corresponde el ejercicio del Poder Legislativo. Esto no significa que el Poder Ejecutivo haya sido excluido del ejercicio del acto legislativo, ya que es parte de sus facultades reglamentarias y administrativas, las que se traducen en documentos con carácter de ley (decretos-ley y decretos legislativos) en alguna materia o actividad específica. En el ámbito parlamentario mexicano, por acto legislativo se entiende la facultad de dictar las leyes y corresponde al congreso su ejercicio. En el proceso de formación de las leyes participan diversos órganos, teniendo relevancia el Poder Ejecutivo. Conforme al artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda resolución del congreso tiene el carácter de ley o decreto. El término designa, por lo tanto, la acción general o individual que es votada, en uso de sus atribuciones, por alguna de las cámaras, por el Congreso General o por la Comisión Permanente, y que, como ley o decreto, es promulgado por el presidente de la República. Para que la resolución votada llegue a tener existencia como ley o decreto, debe cumplirse el procedimiento previsto en la Constitución (Art. 72), que implica una serie ordenada de actos que son realizados por los órganos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo facultados para ello. Las fases del procedimiento son: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción u observación, promulgación, publicación e iniciación de vigencia.

El derecho de iniciar leyes o decretos compete al presidente de la República, a los diputados y senadores y a las legislaturas de los estados, y los ciudadanos pueden sugerir que se expidan leyes o decretos sobre asuntos de su interés. La discusión y la aprobación o rechazo son las etapas fundamentales del acto legislativo y son facultad exclusiva del Poder Legislativo. La sanción u observación, así como la promulgación y publicación corresponden al Ejecutivo. Con respecto a la observación, si el Ejecutivo devuelve un proyecto en lugar de ordenar su promulgación y publicación, las cámaras pueden reiniciar la discusión y modificar, adicionar o desechar el proyecto. Así, los actos legislativos conllevan una discusión ordenada para economizar tiempo. En nuestro país, el proceso legislativo inicia con una proposición legislativa, reflejada en una iniciativa de ley o decreto que el individuo u órgano facultado envía a cualquiera de las cámaras.⁴

Este proceso es una pluralidad de actos que se suceden en una secuencia temporal dirigidos a realizar un acto final. Esta multiplicidad de actos jurídicos integrará la voluntad final del legislador. De esta forma, el *acto legislativo* es

4 Con relación al tema de los "debates camerales", consultar a Miguel Ángel Camposeco Cadena, *Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos*. De Las Sesiones. LV Cámara de Diputados. 1993, 2a. ed., pp. 20 y s(s).

la base de las etapas de la producción del Derecho. No obstante, es preciso indicar que la teoría general del Derecho⁵ distingue entre hecho y acto jurídico. Este último se caracteriza por tener un elemento volitivo, que implica la posibilidad de responsabilizar a su autor de los resultados que se deriven. Entonces, el acto jurídico se identifica como un hecho dependiente de la voluntad humana que produce un efecto legal. Este acto origina consecuencias que interesan al Derecho, lo que supone una actuación humana exteriorizada que influye en el nacimiento, modificación o extinción de relaciones jurídicas.

La concepción del Derecho privado se transfiere al ámbito público con un matiz especial. Es aquí donde se forma el concepto de acto administrativo, como una especie del acto jurídico. Consiste en una declaración de voluntad por un sujeto de la administración pública en ejercicio de una potestad administrativa.⁶ Estos elementos del acto jurídico y del acto administrativo sirven de base para obtener un concepto de *acto legislativo*, referido al ámbito del Derecho público.

2. El acto legislativo en el Congreso de la Unión en el siglo XXI

El acto legislativo es una *declaración de voluntad realizada por el órgano legislativo en ejercicio de una potestad, derivada de una legislación constitucional u ordinaria, como una Ley Orgánica o un Reglamento Interior; se refleja en una declaración de voluntad que refleja una postura ante un objeto o situación, a través de una manifestación decisoria o resolutoria, como la aprobación de una ley, un acto camaral que realiza el presidente de la mesa directiva de la cámara para mantener el orden en las sesiones de debates; una declaración de procedencia o de juicio político; un dictamen de una comisión o un informe de una ponencia; una publicación del texto de un proyecto de ley; una petición del uso de la palabra; la presentación de enmiendas, etcétera. La manifestación externa del órgano legislativo es oral o escrita, que produce ciertos efectos jurídicos en ejercicio de una potestad constitucional y legal. No existe acto legislativo sin norma previa que lo autorice. La tipificación del acto legislativo proviene de una norma formalizada, como la Ley Orgánica o Reglamento Interior del Congreso General; de las prácticas convencionales, como un precedente o la costumbre camaral, sin que ello afecte la naturaleza y las consecuencias del acto legislativo. Por tanto, el Poder Legislativo es una institución compleja, por lo que es imprescindible ubicar los órganos internos capaces de realizar actos legislativos.*

5 Para abundar en la Teoría General del Derecho, ver a Raúl Ortiz Urquidi, *Derecho Civil. Parte General*. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1986, 3a. ed., pp. 273 y s(s).

6 Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1994, pp. 99 y s(s), 254 y s(s).

3. Elementos del acto legislativo

Los *grupos parlamentarios* se integran por legisladores miembros de la cámara, con una organización estable en función de su ideológica. Estos grupos son parte de las cámaras que realizan actos legislativos, unos de mero trámite y otros durante el proceso legislativo. En la práctica, se da un vínculo entre el órgano legislativo y los grupos parlamentarios, pues éstos intervienen y deciden actos resolutorios directa o indirectamente. No todos los actos de estos grupos son actos legislativos, sino sólo los que realizan en ejercicio de sus competencias reglamentarias. Así, existe un amplio campo de actos no legislativos que efectúan los referidos grupos, como los vínculos fuera de las cámaras, etcétera. Así, los elementos del acto jurídico constituyen los requisitos de validez que originan ciertos efectos jurídicos. Estos elementos pueden ser *subjetivos, objetivos y formales*.⁷ Los *elementos subjetivos* son la competencia y legitimidad jurídica para realizar un acto legislativo. La *competencia* es la potestad que corresponde a cada institución; exige una predeterminación normativa para definir los límites de sus atribuciones. Junto a la competencia del órgano, su *titular* debe acatar la Constitución Política y las leyes que emanen de ella, así como fundar y motivar sus actos investidos de potestad pública, de acuerdo con los artículos 13, 16 y 128 constitucionales. Entonces, la *voluntad* corresponde al propósito del titular del órgano constitucional para efectuar el acto legislativo. Es importante considerar que la doctrina del Derecho privado distingue entre la subjetividad y objetividad. El primer aspecto comprende la voluntad interna que impulsa al sujeto a realizar el acto jurídico, mientras la objetividad engloba su manifestación externa. Los actos legislativos se basan en la objetividad, es decir, se emiten conforme a la competencia del órgano legislativo, que supone la creación de una norma que responde a circunstancias sociales, políticas o económicas. Esta voluntad externa concretiza el acto legislativo.

Por su parte, los *elementos objetivos* del acto legislativo van ligados al contenido mismo de la declaración de voluntad. Así, los *presupuestos de hecho* son las disposiciones jurídicas que contemplan el supuesto jurídico para su consumación. Las hipótesis pueden plasmarse en un acto jurídico no legislativo derivado de un órgano no legislativo, como una iniciativa legislativa gubernamental; en cambio, un acto meramente legislativo se sitúa en el proceso legislativo. Los *motivos* constituyen las razones objetivas por las que un órgano legislativo realiza un acto legislativo. Por tanto, el motivo es el ajuste del acto concreto al propósito que se persigue. En cambio, *el fin* se refleja en el resultado y los efectos que pretende una norma jurídica, derivada de un acto legislativo. Este fin es genérico o específico: el primero atiende a la emisión del acto que actualiza una potestad reglamentada; el fin específico implica el propósito

7 El origen del acto legislativo se encuentra en el acto jurídico de la teoría del Derecho Civil. Para abundar en la clasificación, elementos y efectos de este último, consultar a Manuel Bejarano Sánchez, *Obligaciones Civiles*. México. Edit. Harta. 1992, pp. 47 y s(s).

concreto que busca el acto legislativo, en función del fin genérico. Por su parte, el *objeto* es el contenido del acto legislativo; es la expresión volitiva que define la naturaleza y características de una figura jurídica. En cambio, la *causa* es la relación entre la voluntad y el objeto, es la idoneidad del acto legislativo para lograr el efecto que se busca y no originar discrepancia entre voluntad-objeto-fin, ya que el acto legislativo se califica en razón de su objeto y los efectos que lleva implícitos.

De igual forma, los *elementos formales* del acto legislativo responden a las puntualidades previstas en la norma jurídica, con repercusiones en la validez y eficacia del acto legislativo. Estas formalidades comprenden el lugar, el tiempo y el procedimiento de su producción. Así, el *lugar* se refiere al ámbito espacial en que se ubican los órganos competentes para emitir los actos legislativos; el *tiempo* se relaciona con la secuencia de los límites temporales en los que se realiza el acto legislativo, como la publicación de la iniciativa legislativa en cierto momento. Estas circunstancias influyen en el ritmo del proceso de creación de un acto legislativo, pues supone la ejecución de ciertos pasos predeterminados en la Constitución Política, es decir, las condiciones formales de validez. Dicha tramitación implica la participación de una pluralidad de órganos conforme a la Carta Magna y las disposiciones jurídicas aplicables. Estos actos son de forma expresa y por escrito, no obstante de que su deliberación haya sido oral; su notificación a los gobernados se hace a través de su publicación, *conditio iuris* de su eficacia.

4. Clasificación de los actos legislativos

Los actos legislativos *normativos* contemplan un supuesto hipotético de observancia general para su cumplimiento, mismo que se prolonga cuantas veces se produce la hipótesis descrita en la norma. Esta regulación se concretiza hacia el exterior, cuando el legislador ejerce su función legislativa; hacia el interior, cuando el órgano legislativo emite su propia normatividad que lo rige, así como las resoluciones de las mesas directivas.

Los actos legislativos *no normativos* se producen en función de la autonomía funcional del órgano legislativo, como la aprobación de los decretos-ley, los tratados internacionales y las fórmulas de control que se establecen respecto dichos decretos.⁸

8 La *función de control* del Poder Legislativo engloba ciertos actos de las dependencias del Poder Ejecutivo, por ejemplo, un juicio político; la fiscalización de las políticas públicas por parte del Poder Ejecutivo, así como los actos desarrollados en las comparecencias de los servidores públicos de estas dependencias, como preguntas, interpelaciones, mociones, cuestiones de confianza, autorizaciones de ciertos actos de otros órganos, etcétera. Consecuentemente, el Congreso de la Unión ha de fortalecerse para mejorar su desempeño respecto la vigilancia y el control sobre las actividades de la Administración Pública. Juan de Dios Castro Lozano, "El Fortalecimiento del Poder Legislativo", en *revista del Senado de la República*. México, núm. 3. vol. 3. Abril-junio, 1996, pp. 28.

Los actos legislativos *de organización y gestión* responden, más bien, a las atribuciones de la estructura interna que al principio de autonomía conferido al órgano legislativo. Se refiere a los actos derivados de su propia administración y funcionamiento, como la creación de órganos internos, ya sean comisiones, mesa, etcétera, los que se refieren a la distribución del trabajo, al desempeño del servicio técnico, asesores y auxiliares, al régimen del servicio civil de carrera y a la elaboración del presupuesto, entre otros aspectos.

En los actos legislativos *cuasi judiciales*, el Poder Legislativo manifiesta una actividad de control con características jurisdiccionales, por ejemplo, materializa la acusación del presidente de la República por traición a la Patria, entre otras hipótesis.

Los actos *colegiados* se desarrollan en comisiones, en el Pleno, en la mesa directiva, en los grupos parlamentarios, etcétera; en cambio, los actos *individuales* los realiza el presidente de la mesa directiva, un legislador, etcétera; los actos *simples* proceden de un órgano legislativo unipersonal y los *complejos* se producen con la *intervención de dos o más entes legislativos*. Estos actos son producto de la voluntad del órgano legislativo a través de las cámaras que integran el Congreso de la Unión.

Los actos *atributivos* y los *traslativos de competencias* confieren ciertas facultades a un órgano, como el nombramiento de una ponencia; la creación de una comisión de investigación; la delegación de atribuciones a un miembro de la mesa directiva; la encomienda a comisiones de ciertos asuntos, etcétera.

El acto *unilateral* ocasiona efectos jurídicos con independencia de cualquier injerencia de otros actos; los actos *bilaterales* son producto de la concurrencia de varios organismos constitucionales, sean o no legislativos. Como ejemplo de estos últimos, la aprobación de una ley por el órgano legislativo requiere la sanción del titular del Ejecutivo, y en las reformas constitucionales se involucran a los congresos locales.

Los actos *de iniciación* expresan la voluntad del órgano legislativo para arribar a ciertos efectos jurídicos, por ejemplo, una iniciativa legislativa; los actos *resolutorios* deciden el fondo del asunto y del resultado jurídico al que se quiere llegar, como un dictamen legislativo. Es posible que estos actos concluyan sin decidirse el fondo del asunto propuesto, por ejemplo, retirar de la discusión un proyecto de ley.

Los actos *de trámite* se refieren a todo aquello que impulse el desarrollo del proceso legislativo. Estos actos ocupan un lugar privilegiado en la actividad legislativa, pues existe una diversidad de etapas y funciones para que el Congreso de la Unión cumpla con su potestad de emitir leyes. Para ello, se considera la competencia y atribuciones del órgano legislativo, de conformidad con la normatividad interna del Poder Legislativo.

Como las acciones del órgano legislativo, en su mayoría son de carácter político, los actos de trámite gozan de una gran discrecionalidad, como las

preguntas, las interpelaciones, la explicación de un voto, la presentación de enmiendas, etcétera. El problema que plantean los actos referidos es respecto el control al que se sometan, en razón de no existir control jurisdiccional sobre tales actos, ya que es un aspecto de inviolabilidad del Poder Legislativo.

5. La negociación y el cabildeo de los actos legislativos en un Congreso de la Unión plural

En la *teoría jurídica* positivista normativista, el proceso legislativo se constituye en las fases determinadas en la Constitución, que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley. En los Estados democráticos, esto se refleja en el derecho de iniciativa que tienen: a) el titular del Poder Ejecutivo, los integrantes del Poder Legislativo y en los estados federales las legislaturas de los estados; b) discusión, aprobación y expedición por el órgano legislativo (unicameral o bicameral); c) promulgación o veto por el Poder Ejecutivo, en su caso remisión al Poder Legislativo, y d) publicación por el Ejecutivo.

En la *teoría sociológico-jurídica-política*, la iniciativa, incluyendo las reformas constitucionales, es un intento de racionalizar los conflictos de intereses en la ley, por lo que en su elaboración participan de manera abierta y, en algunos casos, son ellos quienes presionan al órgano de gobierno competente para la elaboración de la misma. El análisis empírico-documental de las iniciativas así lo prueba, incluso, el texto de la iniciativa es tomado en consideración no vinculatoria por los jueces (ministros) para su interpretación.

Durante el proceso de elaboración de la ley, se acude a los factores reales y formales de poder para que aporten sus puntos de vista sobre los intereses que en ella deben legalizarse; algunos consideran esta acción política-legislativa una limitante a los intereses de los partidos políticos que triunfaron en los comicios electorales y cuyos candidatos, ya legisladores, se comprometieron con los electores a cumplir con un programa de acción y una plataforma electoral acorde a su ideología. El resultado del quehacer de la cámara o las cámaras legislativas termina con su aprobación y remisión al Poder Ejecutivo, el cual, en un régimen presidencialista, tiene la facultad de vetarlo total o parcialmente y la obligación de remitirlo con las correcciones respectivas al cuerpo legislativo, que para aprobarlo requiere de una mayoría calificada, que complica su expedición, sobre todo en el sistema bicameral. De ahí la importancia de la técnica de la negociación, de manera expresa, que se refleja en el cabildeo durante el proceso legislativo; y tácita, cuando la parte que ofrece el proyecto de ley incorpora las preferencias de la contraparte en el diseño de la misma, con el objetivo de lograr que la oferta sea aceptada. Esta incorporación puede producirse cuando no existe un alto grado de conflicto entre los proyectos ideales de cada poder, de manera que el presentado puede incluir el proyecto ideal de la contraparte.

La negociación expresa es cardinal para las partes en razón de que tienen un alto grado de conflicto entre sus proyectos ideales, por lo que la incorporación simultánea de proyectos ideales puede ser muy problemática a través de la negociación tácita. Esta negociación se requiere cuando la tácita no es exitosa. Esto puede darse si se interpretan erróneamente las preferencias de la contraparte, cosa que sucede por restricciones en la información. Firmemente, la negociación tácita o expresa no necesariamente se presenta en el ámbito legislativo; para ello, se requiere que una ley necesite del consenso entre los grupos parlamentarios y que las partes involucradas tengan diferencias con relación al proyecto legislativo. Estas preferencias pueden representar los intereses de cualquier grupo, por lo que cada parte elige apoyar lo que a su juicio más convenga. Consecuentemente, el beneficio de la negociación legislativa es limitar el poder de un grupo e incluir a otros, maximizando las ventajas de la negociación legislativa al menor costo. Así, la teoría de la negociación analiza las situaciones donde se toman las decisiones y donde la acción óptima de una persona depende de la conducta que escoja realizar otro actor. Estas realidades se parecen a los juegos en los que cada individuo debe escoger un plan de acción que responda a las acciones de los demás jugadores. Este plan de acción es una estrategia. En esto se conjugan estrategias, jugadores, reglas del juego y las ganancias. Cada jugador elegirá la estrategia que maximice sus ganancias, por lo que es relevante que cada uno elija una estrategia y tome en cuenta las reglas del juego y lo que los otros jugadores pueden hacer, evaluando sus diferentes estrategias según lo que espera que el otro jugador haga, eligiendo la estrategia que potencializa su posibilidad de ganar.⁹

Consecuentemente, la negociación beneficia a las partes si cooperan entre sí, por lo que el entendimiento se enmarca en un intercambio de recursos. Este poder de negociación de las partes depende de varios factores, como la fuerza de su amenaza y las reglas del juego, reglas que determinan cómo se realizará la negociación; independientemente de la fuerza de amenaza, las reglas pueden dar más poder a una parte que a otra. Igualmente, hay que considerar los costos de transacción, como los costos de comunicación y de tiempo, dinero y esfuerzo. Otros costos de transacción típicos se refieren a los incurridos en permisos y trámites que deben obtenerse y cumplirse para poder realizar una transacción, como es el caso de los permisos de venta o los derechos de compra de primera mano. Los costos de transacción disminuyen los beneficios netos de la negociación, tanto porque a cualquier beneficio generado en la transacción hay que descontarle los costos de transacción incurridos para obtener los beneficios netos, como porque disminuyen la posibilidad de ge-

9 A cerca del tema de la "negociación" y vinculación el área de la política y el ámbito jurídico en materia legislativa, se basaron estas reflexiones en Alistair Mcaipine, *El Nuevo Maquiavelo*. España. Edit. Gedisa. 1999, pp. 78 y s(s). Trad. de Elisabeth Maivolo, del título original *The New Machiavelli*. Edit. Aurum Press. Londo. 1977; Carlos Fernández Collado y otros. *Marketin Político e Imagen de Gobierno en Funciones*. México. Edit. McGrawHill. 2003, pp. 95 y s(s); Juan Matero y otros. *Liderazgo*. México. Edit. Aguilar. España. 1999, pp. 39 y s(s); Richard Denny, *Motivar para ganar*. México. Edit. Selector. 2001, pp. 15 y s(s).

nerar beneficios de la negociación. Entonces, para maximizar los beneficios de la negociación, se debe indemnizar estos gastos, de ahí que esta negociación legislativa sea un intercambio de preferencias que resultan en el diseño de un proyecto específico de ley, donde la negociación determinará cuánto de cada recurso se intercambiará por el otro. Así, la negociación establece el precio de la transacción al determinar el contenido del proyecto de ley en cuestión, es decir, cada parte puede renunciar a sus preferencias para obtener la satisfacción de otras. Este sacrificio es el precio que se paga a cambio de la satisfacción resultante. Luego, esta zona de negociación incluye ambos proyectos ideales, por lo que ambos proyectos ideales son asequibles. Cual sea el resultado de la negociación depende del poder de negociación de cada uno. Entre más se parezca el proyecto negociado al proyecto ideal de una parte diríamos que, mayor es la presencia de las preferencias de esa parte en el proyecto negociado.

Entonces, un resultado general de la negociación sin costos de transacción es que no existe ningún proyecto diferente del acordado que sea preferido por ambas partes. Si tal proyecto existiese, las partes lo elegirían; si estas reglas de la negociación legislativa permiten que quien recibe la propuesta de proyecto lo modifique de alguna manera, entonces esta parte se convierte en el oferente de un nuevo proyecto, que implica que el vendedor hubiera estado dispuesto a sacrificar preferencias cuyo sacrificio ya no es valioso para el comprador. Es posible que para el vendedor valga más el ideal del comprador que el peor proyecto que él estaba dispuesto a aceptar. Esto se relaciona con la disminución de los costos de transacción y no otorgar poderes monopolizadores a las partes involucradas, de ahí la importancia de la negociación en el Pleno y en las comisiones.

En las comisiones se puede modificar un proyecto de ley, aunque el Pleno siempre le puede retirar el proyecto de ley a la comisión, declarándolo urgente o de obvia resolución. Entonces, si las comisiones funcionan bien como estructura orgánica básica de la división del trabajo en las cámaras, se reflejan la posibilidad de formación de mayorías del Pleno. El proyecto legislativo en la comisión se debate en lo general y en lo particular. En lo general, permite ver si la cámara está satisfecha con el proyecto en términos generales, mientras que el debate en lo particular permite la discusión de cada artículo de forma aislada. Una vez aprobado el proyecto en lo general, se pasa a la discusión en lo particular, para que los miembros de la cámara expresen qué artículos han de ser discutidos con mayor énfasis. Entonces, el debate en lo particular se realiza en el orden en el que aparecen los artículos, debatiendo y votando cada uno antes de pasar al siguiente. Este debate en lo particular determinará si cada artículo reservado debe prevalecer como está, ser rechazado o si queda pendiente. La sesión en la que definitivamente se vota un proyecto es aquella en la cual se lleva a cabo la votación en lo particular, puesto que esta votación es la que determina la composición definitiva del proyecto. De ahí que, al aprobarse

todo el proyecto en lo general, se han aprobado cada uno de sus artículos en lo general. No obstante, durante la discusión, los legisladores pueden presentar por escrito modificaciones a los artículos discutidos, en cuyo caso se votará si la modificación se remite a la comisión respectiva para que la considere o se desecha. Esto le da poder de veto a la comisión respecto de las modificaciones y la proposición expuesta podrá ser considerada por la comisión, sólo si el artículo es rechazado, en cuyo caso la comisión reelaborará el artículo y lo presentará nuevamente a la Cámara para su discusión en sesión posterior.

A final de cuentas, los miembros del Pleno son miembros de diferentes comisiones y saben que el respeto al trabajo de las otras incentivará la cordialidad en el trabajo de su comisión, pues la injerencia en la decisión de una comisión puede ser castigada con futuras intervenciones en las decisiones de quienes la promovieron. En cambio, en el Pleno, la negociación se desarrolla a través de una mayoría simple, que puede aceptar o rechazar el proyecto presentado por la comisión (el dictamen) o modificarlo, por medio del rechazo del proyecto en lo general, suprimiendo artículos en la votación en lo particular y proponiendo modificaciones a la comisión dictaminadora.

Es importante precisar que el Pleno cuenta con varias vías para modificar el dictamen de la comisión. Este es el problema real de la negociación en esa instancia, que pueda existir un proyecto preferido por la mayoría de la cámara y que éste, de todos modos no sea adoptado, o que la mayoría de la cámara prefiera el *statu quo* ante al proyecto que resulte del debate en lo particular. Si un dictamen se aprueba en lo general es porque alguna mayoría dentro de la cámara así lo prefiere, por lo que, una vez aprobado, se convierte en el nuevo *status quo*. No obstante, los acuerdos intrapartidarios hechos para lograr la mayoría pueden romperse en la votación de cada artículo, puesto que es posible que una mayoría diferente a la que apoyó el proyecto en lo general decida durante la votación en lo particular o durante la negociación en la comisión, suprimir o modificar uno o varios artículos del proyecto. Por tanto, es factible que al final de la votación en lo particular algunos legisladores que apoyaron el dictamen se enfrenten a una ley que ya no les agrada pero que no pueden bloquear. Por ende, entre más plurales sean las cámaras, más agudos son sus debates, pues se origina la posibilidad de formar varias mayorías. Por ello, es viable salvaguardar las cámaras de adoptar proyectos no óptimos sin tener que retirar poder al Pleno, como modificar el sistema de debate y votación en lo particular, y permitiendo que el Pleno adopte modificaciones sin el consentimiento de la comisión.

Algunos tratadistas han planteado que lo viable para la negociación sería formular reglas específicas de debate para cada dictamen. De cualquier forma, la negociación entre la comisión y el Pleno se da tácitamente cuando la primera intenta reflejar las preferencias del segundo, y expresamente, por medio del proceso de modificaciones. Así, esta negociación refleja dos dimensiones:

entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, que se da en el contexto de la regulación del veto, y la negociación en el Poder Legislativo, a través de la aprobación de proyectos de ley. Por tanto, esto debe buscar disminuir los costos de transacción de las negociaciones legislativas y producir mayores excedentes cooperativos, lo cual es socialmente valioso si las partes en la negociación representan los intereses de los distintos grupos sociales.

De lo expuesto, podemos inferir que, el proceso de expedición de las normas jurídicas por el Congreso de la Unión, requiere que ambas cámaras estén en funciones. La actividad legislativa conlleva la revisión permanente de los ordenamientos legales que conforman el Derecho positivo vigente, a través de reformas, adiciones, supresiones o modificaciones, así como la interpretación de la ley para adecuarla a la realidad. Para ello, el proceso legislativo se constituye por una pluralidad de actos legislativos sucesivos que realizan diversos órganos y sujetos, cuyo objetivo es realizar un acto jurídico-legislativo final. De ahí que, los actos legislativos del proceso legislativo están ordenados bajo el imperio de la Constitución Política, la Ley Orgánica y los Reglamentos Interiores de las cámaras del Congreso de la Unión, así como los acuerdos parlamentarios que se emitan para regular la actuación del Poder Legislativo. No obstante, hay otra legislación que regula ciertos aspectos del funcionamiento del proceso legislativo, como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los códigos electorales, entre otras. Igualmente, existen usos y cortesías que se aceptan por los integrantes del cuerpo colegiado, con el propósito de cumplir y resolver ciertos procedimientos. Así, los actos legislativos se reflejan en una iniciativa, en su discusión y aprobación; en un dictamen de comisión o del Pleno, en su discusión y aprobación. Todo ello encaminado a la toma de decisiones conjuntas de los poderes Legislativo y Ejecutivo, a través de la sanción, promulgación, publicación e inicio de la vigencia de una legislación. Estas normas procedimentales encauzan la producción de actos legislativos bajo una forma y tiempo determinado, como los siguientes:

1. Puntos de acuerdo aprobados por la Mesa Directiva

Punto de Acuerdo.

-Título.

-Identificación.

-Motivación.

-Consideración (motivos para proponer el acuerdo).

-Acuerdo:

1º

2º

-Fecha y lugar: Salón de sesiones de las Cámaras; sala de comisiones.

-Legisladores firmantes.

Ejemplos:

- Relativo a la integración de las Comisiones de Trabajo.
- Por el que se modifica la integración de las Comisiones de Trabajo.

2. Excitativa

- Concepto:
- Dirigida a:
- Antecedentes:
- Exposición de Motivos:
- Consideraciones:

Ejemplos:

-La senadora..., solicitó a las comisiones correspondientes dictaminar a la brevedad la Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se crea la Comisión de Transparencia y se reforma el artículo 3º, párrafo segundo, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, presentada por el día... de diciembre de...

Se emitió la excitativa a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores.

-El diputado..., solicitó a las Comisiones competentes presentar el dictamen correspondiente de la Iniciativa con Proyecto de Decreto para adicionar el Artículo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que el Estado garantice una atención mínima a los adultos mayores, presentada el día... de marzo del presente año, por el diputado...

Se emitió la excitativa a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

3. Acuerdo (de la Mesa Directiva, de los órganos de gobierno y redirección, de las comisiones)

- Propuesta:
- Dirigido a:
- Acuerdo:
 - 1º
 - 2º
 - 3º-5º
- Atentamente

4. Convocatorias

- Sobre efemérides.
- Sobre eventos académicos, conferencias, diplomados, foros y cursos, etcétera.

- Sobre reuniones de trabajo comisiones y subcomisiones.
- Sobre reuniones plenarias.

5. Avisos

- Para dar a conocer información sobre las actividades de las comisiones.

6. Fe de Erratas

- Sobre dictámenes legislativos.

7. Informe de actividades

- De las comisiones.

8. Minutas y actas

- De instalación de las comisiones, de grupos de trabajo, de la Junta de Coordinación Política, de la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos, de los Centros de Estudio.

9. Programas de las comisiones de forma anual

- Comisión.
- Programa anual.
- Presentación.
- Fundamento legal.
- Objetivos generales y específicos.
- Mecánica de Trabajo.
- Iniciativas.
- Puntos de Acuerdo.
- Actividades ordinarias de la Comisión.
- Diagnóstico.
- Objetivos.
- Acciones.
- Acuerdos.

10. Inventarios de asuntos turnados a las comisiones de las Cámaras

11. Comunicaciones (recibidas de distintas instituciones)

- Del Poder Ejecutivo Federal.
- Del Poder Judicial Federal.
- De los congresos de los Estados.
- De los gobiernos de los Estados.
- De los ayuntamientos.

12. Iniciativas

- Iniciativa para una reforma constitucional.
- Iniciativas para reformas y adiciones a un código.
- Iniciativa para expedir una ley.
- Iniciativa de ley para la creación de un instituto, órgano desconcentrado, descentralizado, empresas de participación estatal, órganos constitucionales autónomos.
- Estructura de la Iniciativa de Ley.
- Preámbulo.
- Exposición de motivos.
- Antecedentes.
- Consideraciones generales.
- Objetivo.
- Estructura del texto normativo.

13. Decretos

Ejemplos:

- Por el que se declara aprobado el decreto que reforma/adiciona artículos de la Constitución/Ley...
- Por el que se concede autorización al ciudadano presidente de la República para ausentarse del territorio nacional, a efecto de realizar sendas visitas de Estado, reuniones de conferencia con otros mandatarios y organismos internacionales, de diálogo y concertación.
- De permisos a los que se refiere el artículo 37 constitucional, para que mexicanos puedan prestar servicios en embajadas y consulados extranjeros radicados en México.
- Para aceptar y usar condecoraciones que confiere un gobierno extranjero a un mexicano.

14. Puntos de acuerdo de los coordinadores de los grupos parlamentarios

- En relación a la sede de la Comisión Permanente.
- Relativo a la organización de las sesiones de la Comisión Permanente.
- Relativo a visitas de presidentes y jefes de Estado al Congreso.
- Controversia constitucional por la presunta invasión de competencia por parte del presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

15. El dictamen legislativo

- La comisión que lo expide.
- Fundamentación.
- Antecedentes.

- Consideraciones.
- Proyecto de decreto.
- Lugar de expedición.

16. Orden del día

A. Lectura del acta de la sesión anterior.

- *Protesta de ciudadanos legisladores.
- *Acta de apertura del periodo de sesiones ordinarias.

17. Comunicaciones

- Del Gobernador del estado de...
- Del Congreso del estado de...
- De legisladores.
- Del Poder Ejecutivo Federal.
- Del Poder Judicial Federal.
- De los congresos de los estados.
- De los gobiernos de los estados.
- De los ayuntamientos.
- De ciudadanos diputados.

18. Minutas

19. Dictámenes a discusión. Proposiciones

- Para la creación de una comisión especial...
- Con Punto de Acuerdo sobre...
- Otros*: para que se inscriba con letras de oro el nombre de..., en el Muro de Honor del Palacio Legislativo, a nombre del grupo parlamentario del Partido... (Turno a Comisión).

20. Excitativas y Agenda Política

6. La relevancia de una metodología jurídica en un Congreso de la Unión plural en el Siglo XXI

Son múltiples los campos en los que se desarrolla la investigación, especialmente en el ámbito de las ciencias sociales. El Derecho ocupa un lugar de honor, ya que donde hay sociedad existe el mismo, pues el ser humano es sociable por naturaleza, por lo que requiere de una esfera jurídica que garantice su convivencia social. Consecuentemente, la investigación en el ámbito jurídico es trascendental, por lo que el Derecho puede considerarse desde tres

ángulos: el ontológico (bilateralidad, heteronomía, externas y coercibles), teológico (persigue la armonía social) y axiológico (realizar valores).

Las normas que rigen la conducta del hombre son jurídicas, morales, religiosas y las de trato social o convencionalismos sociales. Las normas jurídicas constituyen uno de los objetos de estudio de la ciencia jurídica. A través de la técnica legislativa se les dota de fisonomía e individualidad. Precisamente, el Derecho positivo se integra por el conjunto de normas de conducta bilaterales, exteriores, heterónomas, coercibles e imperativo-atributivas; en cambio, las morales, sociales y religiosas, constituyen el conjunto de normas unilaterales, interiores, autónomas, incoercibles e imperativas.¹⁰ El Derecho aplica ciertos instrumentos y métodos necesarios para revelar, plasmar y reafirmar los principios jurídicos. Su investigación y enseñanza constituye un sólido binomio, ya que la primera es antecedente y consecuencia de la segunda, pues ésta comprende la transmisión del conocimiento de los principios científicos obtenidos de la indagación. Por ende, las concepciones del Derecho expresadas por juristas y filósofos se refieren al dogmatismo jurídico, orientados a establecer los instrumentos lógicos y epistemológicos que han de aplicarse con mayor eficacia. Esta metodología se desenvuelve a través de procedimientos técnicos que se engloban en “la técnica jurídica”, por lo que no resulta extraña la relación entre ciencia jurídica, sus métodos y técnicas. De esta forma, el origen etimológico de método se encuentra en las raíces griegas, *meta* y *odos*; la primera, “de acuerdo con, por medio de, hacia”, y la segunda, “camino o vía”. Se trata de determinar los problemas cognoscitivos y la naturaleza de la realidad que pretendemos abordar, por lo que según el fenómeno a analizar, será el método a seguir para transformar lo desconocido en conocido.

El método facilita canalizar el esfuerzo físico y mental hacia la solución de los problemas planteados; en saber cómo alcanzar un fin a través de elementos prácticos, concretos y adaptados al objeto determinado. Si el método consiste en ese camino para arribar al conocimiento, las técnicas son los procedimientos de actuación concretos a seguir para transitar las fases del método científico, incluso, pueden considerarse como un sistema que permite concretizar un propósito en función de su utilidad.¹¹ Si las técnicas se insertan en el método

10 Para mayor información, consúltese a Rafael Rojina Villegas, *Derecho Civil Mexicano*, t. I. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1959, pp. 99 y s(s); Rafael Preciado Hernández, *Lecciones de Filosofía del Derecho*. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1965, 4a. ed., pp. 255 y s(s); Gustavo Radbruch, *Introducción a la Filosofía del Derecho*. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. Trad. de Wenceslao Roces. 1951, pp. 54 y s(s).

11 El “método” engloba a las “técnicas”, ya que el primero es el plan general para concretar la investigación. No obstante, las técnicas permiten combinar diversos métodos, como la técnica documental y la técnica legislativa, de ahí que las técnicas se consideren procedimientos operativos, rigurosos, definidos y transmisibles. Sobre el tema, ver a Ernesto de la Torre Villar y Ramiro Navarro de Anda. *Metodología de la Investigación*. México. Edit. McGraw-Hill. 1993, p. 5; Rafael Sánchez Vázquez, *Metodología de la Ciencia del Derecho*. México. Edit. Porrúa. 1999, pp. 269 y s(s); Hans Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*. México. Edit. Porrúa. 1995, 8a. ed. pp. 349 y s(s); Jorge Adame Goddard, “Jurisprudencia”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1984, 3a. ed. t. V, pp. 263 y s(s); José Antonio Alonso, *Metodología*. México. Edit. Limusa. 1996. 11a. ed. pp. 29 y s(s); Rolando Tamayo y Salmoran, *El Derecho y la Ciencia del Derecho*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1984, pp. 124-125, y del mismo autor, *Introducción al estudio de la Constitución*. México. Edit. Fontamara. 1998, p. 210; Miguel Volloro

y éste se auxilia de las primeras para llevar su cometido, ambos se incluyen en la metodología, es decir, un procedimiento para alcanzar el conocimiento. Así, la metodología estudia los métodos con el fin de revelar la consecución de los conocimientos; es el conjunto de proposiciones lógicas jerarquizadas para mejorar el ejercicio intelectual.

La metodología general se aboca al análisis de los métodos aplicables a todas las ciencias, y la metodología especial estudia los métodos comunes que utiliza cada una de las disciplinas científicas para adquirir, sistematizar y transmitir los conocimientos. La especial se refiere a los métodos propios de cada ciencia, ya que si la naturaleza de los objetos es diversa, los métodos a seguir también lo serán. En la investigación jurídica y la técnica legislativa se utilizan diferentes métodos, como la *investigación de campo y bibliográfica*, que abarca la información necesaria respecto los textos a fines a la materia, tanto nacionales como extranjeros; *el método conceptual*, cuyo objetivo es clasificar los conceptos para arribar a definiciones precisas; *el método sistemático* nos ayuda a ordenar los conocimientos, ya sea bajo fichas de lectura o de trabajo; *el método deductivo* es para inferir conclusiones particulares al momento de leer y analizar la información; con *el método inductivo* se analizan las situaciones que se presenten en el desarrollo del tema y arribar a conclusiones generales y específicas; *el método de concordancias* se utiliza para estudiar supuestos diferentes y determinar su coincidencia e interrelaciones; con *el método de diferencias* se comparan los hechos jurídicos para especificar sus características; *el método de variaciones concomitantes* nos ayuda a determinar los cambios del suceso a examinar; *el método comparativo* se dispone para analizar los fenómenos jurídicos en las distintas épocas de la actividad legislativa de nuestro país y en relación con otras naciones, por lo que es de gran utilidad conocer otro idioma; *el método dialéctico* se utiliza para la confrontación de ideas; por su parte, *el método fenomenológico* nos allega conocimientos al describir las cosas tal y como han sucedido, sin darles tintes subjetivos y sin prejuizar; *el método sintético* se emplea para obtener la información requerida de manera concisa, reuniendo las partes de un todo de forma ordenada y sistematizada; con *el método analítico* se examinan los textos jurídicos de acuerdo a las hipótesis del proyecto de investigación planteadas; con *el método de análisis lógico-lingüístico* se dilucidan los elementos y principios lógicos de lo que se investiga, para plasmarlos con orden y claridad; con *el método mayéutico* se perfeccionan las interrogantes y respuestas planteadas; *el método de la teoría de escenarios* se implementa al momento de hacer las propuestas respectivas; *el método histórico* es para estudiar los fenómenos jurídicos con base en documentos que permitan averiguar el pasado y establecer criterios en torno a una época, motivo por el cual se requieren fuentes informativas originales (manuscritos, actas,

etcétera); el *método experimental* se aprovecha para deliberar y construir nexos causales, por lo que el profesor está en condiciones de discutir cierto número de proyectos legislativos entre los estudiantes en los ámbitos federal, estatal y municipal; el *método descriptivo* determina las características del suceso jurídico tal como se observan; con el *método estadístico* se obtienen indicadores que permiten la comparación de grupos y cifras que faciliten el estudio de los hechos jurídico-político-sociales; el *método estructural* nos permite configurar y ordenar el hecho jurídico estudiado. También se pueden implementar otros métodos, como el *heurístico*, con el fin de descubrir nuevas realidades y esclarecer hechos desconocidos; el *método didáctico* permite comunicar de manera lógica los resultados obtenidos; el *método científico*, se considera como un procedimiento que se emplea para la obtención de conocimientos generales, ciertos y comprobables, los cuales han de validarse o justificarse con rigor. Sus etapas son, la observación del fenómeno, el planteamiento del problema, los conceptos a utilizar, las hipótesis, su comprobación y la comunicación de resultados obtenidos.

En cambio, las técnicas de investigación constituyen el conjunto de procedimientos, recursos, pericias, instrumentos, herramientas, requisitos o reglas prácticas, orientadas por la metodología para arribar a la verdad científica deseada. En la ciencia jurídica esto se aplica en la redacción de un protocolo de investigación, del trabajo legislativo (proyecto de iniciativa, reforma o adición), en la evaluación de resultados, en la elaboración de un plan de trabajo, etcétera.¹²

La metodología jurídica permite una mejor visión del Derecho y su relación armónica, integral e interdisciplinaria a partir de sus propios conceptos, de su campo de acción y sus límites. Esta metodología busca sistematizar y transmitir los conocimientos jurídicos y la solución de los conflictos en el Derecho, ya sea la función legislativa o jurisdiccional. Es una forma de acceso a la compleja realidad jurídica, integrada por las dimensiones normativa, fáctica y valorativa, con aspectos lógico, ontológico, lingüístico, sociológico y axiológico, vinculado con las realidades psicológicas, históricas, económicas, ideológicas y éticas. Así, con la metodología jurídica abordamos racional, sistemática y científicamente el conocimiento jurídico; su objetivo es mostrar cómo hay que proceder en las diversas normas del cociente humano, utilizando los variados medios de conocer de que disponemos para intentar llegar a conclusiones justas y verdaderas, aplicando el método conveniente a una obra determinada. Esto facilita la construcción de conceptos de manera rigurosa, con el fin de satisfacer las necesidades de cierta época y otorgarle a la norma jurídica un saber filosófico, lógico y axiológico.

12 Sobre el tema, ver a Raúl Gutiérrez Saenz, *Introducción a la Antropología Filosófica*. México. Edit. Esfinge. 1984. 2a. ed. pp. 119 y s(s); José Vilanova, *Elementos de Filosofía del Derecho*. Argentina. Edit. Abeledo-Perrot. 1984, 2a. ed. pp. 38 y s(s); Víctor Hugo Bolaños Martínez, *Didáctica Integral*. México. Edit. Porrúa. 1995. pp. 203 y s(s); Juan Alberto Madile, *Sociología Jurídica*. Argentina. Edit. Abeledo-Perrot. 1989. pp. 78 y s(s); Ekkehart Stein, *Derecho Político*. Edición original en 1971, Alemania. Edición en español, España. Edit. Aguilar. 1973, pp. 322; Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*. Argentina. Edit. Heliasta, S.R.L. 1984.

Estudiar el Derecho implica entender al hombre como causa y efecto de lo jurídico. Por su naturaleza racional, social, libre y moral, el ser humano constituye una forma normativa de vida, por lo que la norma jurídica ordena esas relaciones humanas, pues la vida social está impregnada de juridicidad en razón de que, a cada instante realizamos actos y hechos jurídicos. Por ende, la investigación del Derecho constituye la base para llegar a su construcción dogmática, por lo que es imprescindible un examen directo del ordenamiento jurídico. El jurista debe partir del Derecho para volver a él y proporcionarle nuevos elementos sistematizados, que todavía no han sido incorporados al acervo jurídico para enriquecer la dogmática. De este modo, se producirán investigaciones recientes y novedosas en la materia jurídica.

La reglamentación del comportamiento exterior de las personas ha aumentado por la necesidad de regular acciones relacionadas con nuevos descubrimientos científicos, tecnológicos y la constante superación de las sociedades humanas. Por eso, la realidad jurídica implica los puntos de vista normativo, fáctico y axiológico. Al respecto, el gran jurista Luis Recaséns Sinches¹³ argumentó que el Derecho es una norma especial creada por los seres humanos, cuyo fin es consumir determinados valores. Para ello, se vale de ciertos conceptos jurídicos fundamentales para posibilitar el conocimiento y la comprensión del fenómeno jurídico. Se refiere a categorías que facilitan el ordenamiento legal, como el supuesto jurídico, el Derecho subjetivo, el deber jurídico, el sujeto de derecho, la relación jurídica, el delito, la sanción, el hecho jurídico y el acto jurídico. Igualmente, los conceptos jurídico-históricos se instituyen para ciertos ordenamientos legales con base a ciertas circunstancias sociales, como decomiso, piratería, contrabando, impuesto sobre la renta, etcétera.

Surgen entonces diferentes tipos del conocimiento jurídico: el *cotidiano*, derivado de nuestra naturaleza; el *empírico-teórico*, conocimientos adquiridos por la experiencia para aplicar normas, costumbres o principios jurídicos; el *científico*, integrado de manera lógica, sistemática, racional y crítico, adquirido metódicamente para entender las relaciones entre los conceptos jurídicos, y el *filosófico*, racional, sistemático y metódico, referido a la esencia, al fundamento y a los valores de lo jurídico. De este modo, si el Derecho es una herramienta de

13 Toda norma jurídica comprende un deber jurídico, un derecho subjetivo, una sanción y el sujeto o destinatario. Esto nos conduce a los conceptos jurídicos fundamentales, comunes a todas las normas jurídicas. Estos conceptos jurídicos especiales también se denominan históricos o contingentes, ya que aparecen o desaparecen a través de la historia. Dentro de los conceptos jurídicos fundamentales destaca el sujeto, pues es imposible pensar la existencia del Derecho sin el hombre. Además, está el supuesto, la relación jurídica, el objeto, el derecho subjetivo, el deber jurídico y la sanción, así como las consecuencias jurídicas, la exterioridad, la bilateralidad, etcétera. En cambio, los conceptos jurídicos especiales son propios de ciertas ramas del Derecho, como huelga, contrato colectivo, etcétera, referidos al Derecho Laboral. Sobre el tema, consúltese a Luis Recaséns Sinches, *Tratado General de Filosofía del Derecho*. México. Edit. Porrúa. 1986. 9a. ed. pp. 49 y s(s); Paul Ricoeur. *Hermenéutica y Estructuralismo*. Trad. de Graziella Baravalle y María Teresa la Valle, *Le conflit des interprétations*. Argentina. Ediciones Megápolis. 1975, pp. 8 y s(s); Carla Huerta Ochoa, *La Jurisprudencia como técnica* en Boletín Mexicano de Derecho Comparado. México. Nueva serie, año xxxii, núm. 95, mayo-agosto de 1999, pp. 400 y s(s); Joaquín Almuera Carreres, *Lecciones de Teoría del Derecho*. España. Edit. Reus. 1995, pp. 330 y s(s).

la transformación social, económica, política y cultural permanente, la Técnica Legislativa ha de considerar estos niveles del conocimiento. El fin último de lo jurídico es su certeza, que proporciona certidumbre en las relaciones y actos de la sociedad. Consecuentemente, es imprescindible repensar nuestro sistema jurídico, integrado por una maraña legislativa en los ámbitos federal, estatal y municipal, para resolver un asunto jurídico al momento de su aplicación. Entonces, ¿cómo deberán elaborarse las reglas jurídicas, de tal manera que sean entendibles para todas las personas? ¿Qué hacer para que las políticas económicas, sociales, etcétera, gocen de sencillez y eficacia? ¿Qué hacer para que las leyes tengan una buena redacción y no confundan al momento de su interpretación? ¿Qué se requiere para que los creadores del Derecho en nuestro sistema jurídico apliquen métodos, procedimientos y criterios relativamente similares?

7. La metodología en el acto legislativo en un Congreso General plural: identificación del problema, su diagnóstico, posibles soluciones y su impacto social

Los proyectos de nuevas leyes, de reformas a leyes vigentes o modificaciones constitucionales, implica la interacción de distintas áreas especializadas para realizar un diagnóstico de la problemática a resolver. Estas leyes ocasionan gastos derivados de las fases de preparación y ejecución, costos que provocan erogaciones a la administración pública y el desvío del personal administrativo para la ejecución de las leyes, así como a los particulares al realizar trámites administrativos. Por la importancia que el *factor económico* implica, es relevante acompañar a todo proyecto legislativo una previsión de costos, con el objeto de inferir posibles *costos sociales* y sus repercusiones en la convivencia de los mexicanos. De igual forma, otro aspecto a considerar es la inserción de la ley al marco jurídico vigente, ya que una vez aprobada por los órganos constitucionales competentes se incrustará dentro del mismo. Así, para que una ley pueda desplegar eficazmente su contenido normativo, es necesario que su coexistencia y conexión con normas de rango superior se produzca sin ninguna colisión. Por ello, es importante realizar un análisis sobre la constitucionalidad de la norma y su relación con otras disposiciones del sistema jurídico.

En un Congreso plural, es importante considerar que, para determinar la formulación de una iniciativa de ley o de reformas, es indispensable comprobar si dicho proyecto está relacionado con un problema jurídico, político, social, cultural, científico o técnico. El fin es precisar las causas y efectos de un problema, para que a través de un acto legislativo se aporte su solución. Esto conlleva la ubicación del problema en el contexto político y social; identificar sus causas y su naturaleza; determinar las alternativas de solución a través de reformar o expedir el ordenamiento legal vigente; identificar los actores involucrados, sus

intereses y los aspectos a regular; conocer las motivaciones que originaron para regular cierta conducta; determinar la necesidad de la institución; establecer objetivos; precisar los distintos ámbitos en que se ejecutará la norma jurídica y los procesos a que se sujetará la autoridad, así como definir las estrategias de negociación con los actores relevantes. Por ende, se requiere de grupos interdisciplinarios para hacer un desglose de las diferentes peculiaridades; reunir los elementos del diagnóstico y las soluciones al respectivo proyecto, ya sean económicas, sociológicas, administrativas, jurídicas, técnicas, operativas o políticas. Para ello, es imprescindible integrar equipos multifacéticos y calendarizar sus actividades en atención a sus tareas, objetivos y definición de tiempos de realización, según su naturaleza y complejidad.

También es relevante la presencia de las áreas y servidores de la administración pública vinculados a la materia a regular, así como consultar a los sectores social y privado sobre el análisis del problema, por lo que se propone implementar seminarios, congresos o conferencias relativos al tema a tratar, para captar opiniones de los sectores sociales involucrados. Asimismo, es conveniente apoyarse en programas de gobierno, en los planes Nacional y Estatales de Desarrollo, sectoriales y regionales, instrumentos de gobierno que precisan los objetivos, las estrategias y prioridades del desarrollo integral del país.

Nuestra misión es fomentar democracias reales que se basen en la plena participación ciudadana de varones y mujeres. Debemos promover el cambio de actitudes, procedimientos y prácticas culturales tanto de instituciones como de personas, para que los postulados de los derechos humanos se encarnen en la vida cotidiana de las personas sin discriminación por sexo, edad, origen étnico, condición social o cualquier otra causa. Vemos a los Derechos Humanos como una utopía codificada por la ley constitucional y secundaria. Justamente, en el marco de la técnica legislativa, es cardinal impulsar la educación en derechos humanos desde una visión y un enfoque género sensitivo, pues la educación en los derechos de género ha de ser una herramienta imprescindible para el fortalecimiento de la ciudadanía. Conocer nuestros derechos humanos es el primer paso para cerrar la brecha que existe entre los derechos consagrados en nuestra Constitución Política y en los tratados internacionales y buscar la posibilidad de gozarlos en la arena local, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado. De ahí que, uno de nuestros objetivos es impulsar una agenda comprometida con el mejoramiento de la condición jurídica y social de los grupos vulnerables social, cultural y económicamente, para que en Pleno ejercicio de su ciudadanía puedan disfrutar de sus derechos. Por ejemplo, en el ámbito laboral, los empleadores deben tratar a los trabajadores masculinos y femeninos igual; un empleador no puede negarse a contratar mujeres porque cree que ellas van a dejar de trabajar para casarse o tener hijos.

Además, la globalización ha conducido a la internacionalización y la reducción del tiempo y el espacio, como la rapidez de los mercados financieros para

mover en todo el mundo divisas y capitales, así como el resurgimiento de los localismos y la reivindicación de los discursos de identidad, como la religión y la cultura, ya sea étnica o nacional. En este contexto, es imprescindible dar respuestas viables a varias cuestiones, como los derechos lingüísticos, la autonomía regional, la representación política, el currículum educativo, las reivindicaciones territoriales, la política de inmigración y naturalización, a cerca de los símbolos nacionales, etcétera, que se manifiesta en los retos de los Estados constitucionales multiculturalistas, como México, que resultan mayores cuanto más profundas sean las diferencias de religión, de raza o de etnia o las diacronías histórico-culturales, todo ello en un contexto social, político, económico e internacional. Esta discusión multicultural tiene sentido cuando hay un régimen algo democrático, ya que en un régimen autoritario es probable que no se den las condiciones de diálogo y de libertad necesarias para el debate. Esto ha de complementarse con un enfoque socioeconómico dentro de las sociedades industrializadas y de la información, que cuentan con altos niveles de renta per cápita y un buen sistema de prestaciones públicas de asistencia, pero también en los otros Estados en los que los niveles de ingresos individual y familiar ubican a gran parte de la población en la pobreza. Si ésta impide la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, puede hacer imposible la realización de cualquier plan de vida; de ahí la necesidad de un mínimo de bienestar.

Lo anterior comporta una buena distribución de los Derechos sociales elementales y su relación con los derechos culturalmente determinados, como de autogobierno, de representación y los poliétnicos. Entonces, ¿qué aspectos defienden a una cultura, racial, religión, geografía, etcétera, para precisar qué grupos son importantes para la asignación de un status distinto? ¿Es factible en nuestro país, clasificar a los mestizos como un grupo cultural? Los únicos autorizados para identificar a una cultura son sus propios integrantes. Una cultura se identifica con base en las preferencias individuales de sus integrantes y con los elementos objetivos, como una lengua propia, tradiciones, valores y un pasado comunes, etcétera.

De esta suerte, en los Estados constitucionales democráticos, el ordenamiento jurídico y las instituciones públicas no pertenecen únicamente a la mayoría, ni deben servir para privar a las minorías de sus propias prácticas culturales. El Estado no debe pertenecer a uno solo de los grupos que conforman una sociedad. Por ello, un esquema de derechos humanos con un diseño correcto, es imprescindible para asegurar una igualdad que permita a los individuos protegerse. Con este marco, la legislación secundaria puede dar cabida a las necesidades de los grupos. Esto no elimina la posibilidad de contar con un cuerpo normativo diferenciado para las minorías que no puedan integrarse en la Constitución. Se trata de construir un orden normativo y social que permita a todos los miembros de la sociedad el disfrute de los derechos constitucionales y los previstos en normas secundarias. Precisamente, para el positivismo, el

derecho es un conjunto de mandatos humanos, cuyo estudio busca el esclarecimiento del derecho y sus razones históricas, sociales, políticas, económicas y culturales.

Ello conlleva a la protección jurídica del multiculturalismo que prevalece en nuestro país, atendiendo la siguiente temática: la tolerancia de la autonomía moral de los hombres y la referida a su organización societaria como la exclusión; la xenofobia; la débil protección de los derechos sociales; la falta de vínculos de solidaridad social; el principio de igualdad y no discriminación como norma imperativa de derecho internacional general; atender a las mujeres y grupos vulnerables; la participación ciudadana; diversidad biológica; genoma humano; economía, medio ambiente, desarrollo sostenible y pobreza; credos y religiones; cultura, literatura, artes plásticas y encuentros culturales; medios de comunicación; las niñas y los niños de la calle y del campo; derechos y dignidad de los pacientes; las políticas públicas de género y su impacto en el desarrollo regional; migrantes, racismo y comunidades étnicas; sexualidad, violencia, salud y derechos reproductivos; políticas públicas, tratados y acuerdos del Estado hacia los sectores de la población, como los indígenas, jóvenes, madres solteras, etcétera. La protección de la sociedad es valiosa, pues a través de ella se garantiza la seguridad del individuo y su libre desarrollo.

Debe buscarse desarrollar una teoría de técnica constitucional y legislativa socialmente útil, humanista y gratificante para el Estado mexicano democrático del siglo XXI, que hoy día es políticamente plural y multicultural; que garantice la seguridad jurídica de los ciudadanos, centrando el derecho en un sistema de normas constitucionales, tratados internacionales, reglamentarias, orgánicas, ordinarias y jurisprudencia, ya que una Constitución prevé la estructura que da orden y unidad a un Estado, contemplando el funcionamiento de todos los cargos de la autoridad soberana. De ahí que Constitución y gobierno signifiquen lo mismo, por lo que, en un Estado democrático plural y multicultural, al ejercer el poder ha de tenerse en cuenta el interés general, el consenso y el estado de derecho. El fracaso o éxito de un pueblo ha de buscarse en el respeto y aplicación de su Constitución, pues el límite del poder soberano es la norma máxima, la estructura legislativa e institucional derivada de ella. Por ello, este debate desde la teoría constitucional advierte el cómo reglamentar en la Constitución y en la legislación secundaria, a las minorías étnicas, culturales, sexuales o de otro tipo, dentro de nuestros contemporáneos sistemas democráticos. Se trata de las formas en que pueden reconocerse y asegurarse los derechos en lo individual y lo colectivo, de todos los grupos sociales, se consideren minorías o no.

Es trascendental que se determinen objetivos incompatibles y que se produzcan efectos secundarios no previstos ni deseados; orientar la ejecución de las medidas en la resolución del problema; indicar el grado de eficacia y ofrecer criterios para una modificación congruente. Cuanto mayor sea la concreción de

los objetivos, mayor será la posibilidad de medir los efectos y la determinación de la eficacia. Por ello, el Estado no debe construir metas a través de la imposición de mandatos o amenazas de sanciones, sino crear las condiciones adecuadas para ello. Esto minimizará los costos económicos, sociales y políticos. Por eso, ¿con qué instrumentos de actuación apropiados se logra cierto fin? Se trata de convencer a los destinatarios de la ventaja de cierta norma de conducta con apoyo en los medios de comunicación idóneos, como las campañas de prevención sanitaria o de accidentes. Todo ello orientado hacia la confianza del gobierno. En la especificación de objetivos en el marco de la medición del impacto legislativo, es pertinente resolver las siguientes interrogantes:

- ¿Es practicable la regulación en cierta materia?
- ¿Es necesario hacer algo?
- ¿Qué objetivos deben perseguirse con la disposición?
- ¿Cuáles son las razones que se invocan?
- ¿Es inevitable que la regulación tenga la amplitud prevista o puede limitarse su extensión?
- ¿Está exento el proyecto de enunciados innecesarios y de objetivos superfluos?
- ¿Se pueden contemplar objetivos alternos que permitan esperar efectos más favorables en otros campos?
- ¿Se aproxima la regulación al sentir de los ciudadanos de acuerdo con sus propósitos en sus diferentes ámbitos de actividades?
- ¿Qué nuevos acontecimientos se relacionan de un modo especial con el problema?
- ¿Se encuentran ya regulados los mismos supuestos en otras leyes de rango superior o inferior?

Respecto las consecuencias sobre los ciudadanos, al dimensionar el referido impacto normativo, en un Estado pluricultural como el nuestro, es cardinal plantearse lo siguiente:

- ¿Cómo puede integrarse el objeto de regulación de modo más favorable al ciudadano con costos razonables?
- ¿Se ha agotado la participación del ciudadano en la toma de decisiones?
- ¿Se tiene influencia en la satisfacción de necesidades individuales y sociales?
- ¿Puede pensarse en una solución alternativa con efectos favorables sobre las distintas necesidades a legislar?
- ¿A qué beneficios puede y debe conducir la disposición legal?
- ¿Es de esperar que la disposición no pueda practicarse dentro del marco legal existente y haga necesaria la adopción de medidas especiales?

- ¿Se puede determinar un desarrollo satisfactorio de su ejecución?
- ¿Cuál es la cuantía previsible de las cargas sobre los destinatarios afectados?
- ¿Cuál es el importe de los costos y de los gastos adicionales para la federación, estados y municipios?

Tocante a la integración del proyecto normativo al sistema jurídico nacional, cabe cuestionarse: ¿de qué modo puede averiguarse después de la entrada en vigor de la norma jurídica, su eficacia, sus costos y sus efectos secundarios?

En relación a su contenido:

- ¿Existen dudas sobre la puesta en práctica de la disposición?
- ¿Es el texto claro y practicable?
- ¿Se ha concebido la disposición de un modo apropiado para su automatización?
- ¿Qué autoridades u otros organismos deben asumir la ejecución?
- ¿Qué conflictos de intereses pueden esperarse entre las autoridades responsables de la ejecución?
- ¿Cuál es la opinión de las autoridades y demás responsables de la ejecución sobre la claridad de la finalidad que persigue la regulación?
- ¿Se concede a las autoridades el margen necesario para la ejecución de la ley?
- ¿Ha sido previamente probada la regulación prevista con la participación de los órganos responsables de la ejecución, a través de la técnica de la simulación? ¿Por qué no? ¿Con qué resultado?
- ¿Es necesaria la disposición normativa vigente?
- ¿Es posible evitar una regulación legal mediante llamamientos políticos, iniciativa pública, cooperación con organizaciones y asociaciones?
- ¿Es necesaria cierta norma jurídica para cierto sector social?
- ¿Es posible la reducción del texto a través de la renuncia a regular ciertos hechos?
- ¿Es posible una regulación detallada en atención a las exigencias del Estado?
- ¿Es suficiente una regulación menor para prevenir errores judiciales?
- ¿La disposición normativa es clara y se encuentra ordenada lógicamente?
- ¿Contiene la disposición jurídica remisiones o expresiones técnicas innecesarias que dificultan su comprensión y aplicación?
- ¿Produce la regulación efectos secundarios no deseados, como trabas en la obtención de permisos y trámites?
- En la práctica, ¿la regulación opera sin obstáculos?
- ¿Consigue la regulación los efectos propuestos?
- ¿Qué amplitud tiene el círculo de afectados por la norma?
- ¿En qué medida los afectados han utilizado la regulación?

- ¿Ayuda la regulación a los ciudadanos a salvaguardar sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones?
- ¿Se encuentra suficientemente regulado el supuesto del hecho social?
- ¿Cuál es el probable grado de perjuicio por la ausencia de regulación?
- El hecho social, ¿puede regularse por medio de una disposición jurídica de rango inferior?
- ¿Cuáles disposiciones particulares de la norma deben suprimirse o modificarse?
- ¿La disposición es comprensible para las autoridades encargadas de su ejecución?
- ¿Tienen los ciudadanos afectados suficiente tiempo para adaptarse a la nueva regulación?
- ¿Ha sido puesta a prueba la regulación antes de su entrada en vigor?
- ¿Desde cuándo está en vigor la regulación actual?
- ¿Está la disposición en concordancia con otras leyes?

La función del Estado constitucional democrático mexicano a través de un Congreso de la Unión plural, ha de ser la custodia de ciertos valores individuales, independientemente de los ideales colectivos existentes. El orden constitucional ha de estar siempre abierto a la inclusión de valores, lo que implica que cada acción política legislativa, ejecutiva o judicial, ha de ser fundamentada en el tiempo. Si el Estado mexicano tiene su origen y evolución en características muy peculiares, propias de sus condiciones económicas, políticas, sociales y culturales, resulta trascendental fortalecer las instituciones del Estado mexicano ante el fenómeno denominado "globalización." En cualquier foro o evento académico, no hay ponente que no se refiera a los desafíos o retos de la globalización. Sin embargo, este concepto engloba varios procesos globalizadores que representan inminente peligro para el Estado mexicano, como el *cultural*, que se refleja en la adopción de pautas culturales diseñadas en otras naciones e impregnadas en todos los países del mundo, por lo que se trata de un neocolonialismo en el que un país domina el escenario cultural y económico, lo cual implica remover y destruir los nacionalismos y arraigos multiculturales de cada Estado, como el nuestro. No obstante, a pesar de los discursos sobre las bondades de la globalización, adelantos tecnológicos, comunicación instantánea, facilidad de los intercambios, mercados virtuosos, proximidad de los pueblos, minimización de las fronteras, es evidente precisar que, los seres humanos seguimos viviendo en unidades políticas independientes. Significa que podría existir una comunidad global, mas no un Estado global, pues existe un multiculturalismo mundial.

◆ Criterios para una deontología legislativa

Fermín Edgardo Rivas Prats¹

*Ahora me parece
que hubiera vivido un caudal de siglos
por viejos caminos:
No hay nada aquí,
sólo unos días que se aprestan a pasar,
sólo una tarde en que
se puede respirar, un diminuto instante
inmenso en el vivir.
Después,
mirar la realidad:
y nada más...
Y nada más.
Y nada más...
Silvio Rodríguez*

El concepto “deontología” hace referencia a “la ciencia del deber o de los deberes”. *Deontos* significa obligación, deber y *logía*, conocimiento, estudio. Deontología, por tanto, es el conjunto de principios éticos asumidos voluntariamente por un gremio o una comunidad²; mas se trata de un deber de un gremio o una comunidad voluntariamente asumido, autoasignado, auto dirigido y, por lo mismo, un deber autónomo y no heterónomamente asumido, un autogobierno centrado en criterios éticos.

Ahora bien, las normas deontológicas se distinguen de las jurídicas, en principio porque:

1 Estudió la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y posee especialidades académicas en Semiótica, Ciencia Política y Derecho Parlamentario certificadas por instituciones académicas, tales como ITAM, UIA e INAP en el nivel Nacional y por la Universidad Complutense, el Congreso de los Diputados de España y la Fundación Manuel Gimenez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Es maestro en Comunicación Política por el Programa de Posgrado de la misma Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha sido funcionario legislativo los últimos diez años y recientemente fue investigador tipo “C” para la Dirección General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales del Instituto *Belisario Domínguez* del Senado de la República; cuenta con capítulos publicados en libros y artículos sobre diversos aspectos de historia, organización y funcionamiento del Poder Legislativo. Actualmente cursa estudios doctorales en Ciencia Política por la UNAM y es profesor del Sistema de Universidad Abierta de la FCPyS/UNAM para las asignaturas: Estado Sistema y Poder Político, Teoría de las Instituciones, Pensamiento Político: Moderno y Contemporáneo y Filosofía Política II. Contacto: fermnrivas@yahoo.com.mx.

2 Cfr. Ernesto Villanueva, 1999, p. 19.

a) Las normas éticas son autónomas; es decir, creadas por el sujeto que debe cumplirlas, mientras las normas jurídicas son heterónomas, en tanto son creadas por un sujeto distinto al que van dirigidas; b) las normas éticas son voluntarias, pues su cumplimiento tiene como premisa el convencimiento personal, mientras las normas jurídicas poseen la coercibilidad como sanción a la conducta contraria a la establecida como debida; d) Las normas éticas son particulares, pues van dirigidas únicamente a quienes integran el gremio periodístico, mientras las normas jurídicas tienen la característica de la generalidad; es decir, van dirigidas a todas las personas sujetas al sistema normativo; y e) Las normas éticas tienen como propósito la dignificación y el reconocimiento social, mientras las normas jurídicas tienen como finalidad última asegurar las condiciones mínimas para la coexistencia pacífica de los hombres en el seno de la sociedad.³

Ahora bien, pensar criterios de una deontología legislativa obliga a “abrir cauce” y, en la medida en que todo “abrir cauce” implica un rompimiento con algo previo, obliga, en consecuencia, a diseñar un rompimiento con la estrategia actual del fundamento y la dirección de la labor legislativa. En este contexto se imponen preguntas cruciales, tales como: ¿En qué sentido se *debe* diseñar una nueva dirección del Poder Legislativo en México? ¿Qué ética puede ser asumida por el órgano legisferante mexicano que permita generar un rompimiento en la estrategia actual del fundamento y la dirección de la labor legislativa en aras de un nuevo cause? ¿Qué propuestas de organización y funcionamiento se deben generar para afianzar esa ética del trabajo legislativo en aras de potenciar el papel activo de los congresos en México?

Para responder a estas inquietantes preguntas es menester exponer, previamente, una hipótesis de trabajo derivada de una observación empírica del Poder Legislativo, a saber: la actual crisis de desconfianza en el Poder Legislativo, expresada en recientes encuestas al ciudadano, es el efecto principal de una concepción doctrinaria, formal y jurídica de la representación política, que cuenta con unas características tales, que aleja –o cuando menos desvincula– a los representantes populares de la necesidad y/o demanda ciudadana; esto acontece en un contexto causal que se identifica con condiciones institucionales de un órgano legislativo diseñado en el Congreso Constituyente de 1914-17 para funcionar, a través de mayorías parlamentarias, como oficina de trámite del Poder Ejecutivo y no como un auténtico contrapeso del mismo, un procedimiento de generación de mayorías que, al día de hoy, el crecimiento político de partidos de oposición desde 1968 se fue transformando de manera paulatina en una auténtica pluralidad política para concluir en un gobierno dividido desde 2000: una estructura, la del sistema político mexicano actual, cada vez más compatible con el dialogo y la negociación que con el esta-

3 *Idem.* p. 22.

blecimiento de una línea de acción por parte de “un solo hombre” que, en el pasado –cierta y metaconstitucionalmente–, definía el rumbo del país entero.

Hemos dicho que la actual crisis de desconfianza en el Poder Legislativo, expresada en recientes encuestas al ciudadano, es el efecto principal en la composición causal de la hipótesis que aquí exponemos. Ahora bien, como parte final de esta explicación probable del funcionamiento actual del congreso en México describiré a continuación diversos efectos que se siguen del efecto principal, a saber: el ciudadano no se ve reflejado en la actividad legislativa y el Poder Legislativo no problematiza su funcionamiento interno para solventar este déficit de confianza en una suerte de dinámica automática y circular heredada de la costumbre; dominancia de los medios de comunicación que aparecen en estas condiciones como la única vinculación del Poder Legislativo con el ciudadano y su demanda y, por último, generación de una dinámica de toma de decisiones democráticas sin el ciudadano. Esto último en sí mismo representa un reto para el sistema democrático mexicano pues, si otrora histórica o doctrinalmente se ha concebido esquemáticamente a la democracia como el gobierno del pueblo y para el pueblo, en los hechos la situación genera una democracia sin ciudadanos.

Esta explicación probable del funcionamiento actual del Congreso en México busca abonar su eficacia a la construcción de un diagnóstico actual del Poder Legislativo en México y permite dar un contexto funcional a las preguntas que cuestionan sobre los criterios para una deontología legislativa en México y que se han expuesto, desde las primeras palabras de esta disertación. En adelante buscaré ensayar líneas de respuesta desde las diversas variables del problema planteado.

1. Representación política, democracia y trabajo legislativo

La representación política es el núcleo de la democracia moderna en general y de la labor legislativa en particular. Por lo que toca a la concepción de la democracia moderna es el núcleo por cuanto viene a resolver el reto de la toma de decisiones públicas en estados densamente poblados. En efecto, tal y como señala Duverger “el elemento básico de las instituciones de Atenas eran la asamblea general del pueblo, que se reunía todos los días en la colina del Pnyx: una especie de parlamento abierto a todos los ciudadanos, al que correspondían las decisiones esenciales. Todavía hoy se encuentra una institución semejante en la asamblea anual de los ciudadanos de algunos cantones suizos de alta montaña. [Empero,] un sistema semejante sólo puede funcionar en Estados muy pequeños. La democracia directa encuentra una imposibilidad material en las naciones modernas. La elección de los gobernantes por los gobernados se ha impuesto como una necesidad. Se ha considerado que

el elegido era el representante de derecho privado, es decir, en la teoría del mandato civil, según la cual una persona (el mandante) puede dar a otra (el mandatario) el derecho de actuar en su nombre, soportando la primera todas las consecuencias de los actos realizados por la segunda. Pero la noción de representación política en derecho público es bastante diferente de la teoría de la representación jurídica del derecho privado; por otra parte, ha adoptado formas muy diferentes que ocultan preferencias políticas opuestas".⁴

Es sugerente ver la representación política como necesidad impuesta pues ciertamente es una necesidad impuesta, entre otras cosas, por la complejidad de la toma de decisiones ante masas ingentes de ciudadanos. Ya Norberto Bobbio ha abordado el particular cuando afirma que "los Estados se han vuelto cada vez más grandes y populosos, en los que ningún ciudadano es capaz de conocer a todos los demás".⁵ Y aún más, abunda en el sentido de que, en estas condiciones, "es materialmente imposible que todos decidan todo en sociedades cada vez más complejas como las sociedades industriales modernas; y es, desde el punto de vista del desarrollo ético e intelectual de la humanidad, indeseable".⁶

En este sentido "un Estado representativo es un Estado en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos –no importa si los órganos donde se efectúan tales deliberaciones sean el parlamento–, el presidente de la República, el parlamento junto con los consejos regionales, etcétera".⁷

Hasta aquí hemos acreditado el vínculo entre la democracia moderna con la representación política y en qué medida ésta es (y funciona como) el núcleo de aquélla. En lo que sigue, buscaré acreditar la misma connaturalidad que la representación política tiene con el ejercicio legislativo en particular para, en un tercer momento, distinguir lo que he denominado "la concepción semiótica" de "la concepción simbólica" de la representación política.

El vínculo de la representación política con el trabajo legislativo reside en el concepto de elección. Es consabido que "la elección es el procedimiento utilizado por las democracias liberales para la designación de los gobernantes, en oposición a la herencia, la cooptación o a la conquista violenta, que son los medios autocráticos. Sin embargo, los liberales han desconfiado durante mucho tiempo de la elección, porque concedía un medio de acción a las masas populares".⁸ Y es que la elección arroja un resultado numérico de preferencias de la ciudadanía con base en la cual se distribuyen, según la fórmula de representación acordada y consignada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), los escaños en cada una de las cámaras del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para cada uno de los

4 Maurice Duverger, 1996, p. 115.

5 Norberto Bobbio, 2008, p. 50.

6 *Idem.*

7 *Idem.* p. 52.

8 Maurice Duverger, 1996, p. 114.

grupos parlamentarios representados en su seno⁹; de tal suerte que la elección es la base a partir de la cual los escaños “se pintan de colores”, según las preferencias políticas de los ciudadanos. Así, los grupos parlamentarios *representan* segmentos de opinión de la sociedad en su conjunto.

Esta connaturalidad entre la representación política y el trabajo legislativo es planteada por el mismo Bobbio cuando afirma que, “en términos generales, la expresión ‘democracia representativa’ quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino dos personas elegidas para este fin; eso es todo. El Estado parlamentario es una aplicación particular, si bien importantísima desde el punto de vista histórico, del principio, de representación, o sea, es el Estado en el que el órgano central es representativo (o por lo menos central, en principio, aunque no siempre de hecho). A dicho órgano llegan las instancias y de él parten las decisiones colectivas fundamentales. Tal órgano es el parlamento. Todos saben que una república presidencial como los Estados Unidos, que no es un Estado parlamentario, también es, un términos generales, un Estado representativo”.¹⁰

De esta suerte el poder legislativo ostenta la representación de la sociedad y sus diferentes segmentos de opinión y su misión es decidir tomando en cuenta todas las posiciones y opiniones de la sociedad.

Ahora bien, una vez explicada la primacía de la representación política tanto para la democracia en general como para el poder legislativo en particular es necesario plantear, a continuación, una visión crítica de la misma. En efecto, no se puede soslayar que “no todo Estado representativo es democrático por el sólo hecho de ser representativo [...], ya que si es verdad que no toda democracia es representativa, igualmente es cierto que no todo Estado representativo fue y es, en principio, una democracia”.¹¹

A propósito de esta visión crítica –que es tomada de Bobbio– se articulan una serie de problemáticas y críticas alrededor de la representación política que validan y justifican la necesidad de barruntar y construir una deontología de la representación política como “punta de lanza” de una deontología de la actividad legislativa; describiré, a continuación, las críticas e inmediatamente después las concepciones semiótica y simbólica de la representación política.

En su ya célebre *Los principios del gobierno representativo*, Bernard Manin establece cuatro principios básicos que caracterizan a los gobiernos representativos:

1. Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares;
2. La toma de decisiones de quienes gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado;

9 Huelga decir que este procedimiento es análogo al que ocurre en cada una de las entidades federativas.

10 Norberto Bobbio, 2008, p. 52.

11 *Idem.* p. 53.

3. Los gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los gobernantes; y
4. Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate.¹²

2. Concepción semiótica y simbólica de la representación política

La primer crítica formulable al sistema representativo es la visible contradicción que existe entre el enunciado 1 y el 2. Es decir que si bien, por una parte, quienes gobiernan, son nombrados por elección, con intervalos regulares, por el conglomerado de ciudadanos a lo largo y ancho del país, lo natural sería esperar una vinculación de la toma de decisiones con el electorado y sus demandas tal y como enseña David Easton cuando explica la demanda ciudadana como elemento-origen del funcionamiento de un sistema político. Empero la representación política *nunca* ofrece este vínculo pues es consabido que “una vez que los ciudadanos han elegido a sus representantes, carecen de mecanismos institucionales para forzarlos a cumplir con sus promesas. Los electores sólo pueden castigar a los políticos que abandonan los lineamientos de su plataforma política en las elecciones siguientes, después de que se han vivido los efectos de esa traición”.¹³

En este caso, queda claro que “si el titular de la soberanía es la nación y no los ciudadanos que la componen, el poder electoral se atribuye a estos solamente como órganos encargados de designar a los representantes de nación. Al ejercerlo están cumpliendo una función pública, no ejercitando un derecho. Puesto que ningún ciudadano puede pretender un derecho de voto que le pertenezca en propiedad, la nación tiene la facultad de atribuir el poder electoral sólo a aquellos que considere más dignos o más aptos. El sufragio no tiene por qué ser universal “La cualidad de elector es sólo una función pública a la que nadie tiene derecho, y que la sociedad concede como su interés le ordena”, escribía Barnave en 1791: es la teoría del “electorado-función.” Permite justificar todas las restricciones del derecho de voto”.¹⁴

Y es justamente esta distancia inquebrantable que formal y materialmente existe entre representados y representantes lo que permite dar un paso adelante en el cuestionamiento crítico de la representación política. ¿Qué representa la representación política? Para responder a esta pregunta daremos pie a la segunda crítica sobre nuestro objeto. Se trata de una crítica teórica que permite distinguir lo que he llamado la concepción semiótica de la simbólica de la representación política.

12 Bernard Manin, 1998, p. 112 *apud*. Pablo Armando González Ulloa Aguirre, 2009, p. 6).

13 Julia Angélica Martínez López, 2006, p. 71.

14 Maurice Duverger, 1996, p. 117.

Como es sabido Ferdinand de Saussure ha establecido esquemáticamente la estructura del signo y la representación, De Saussure enseñaba, tal y como lo constatan los apuntes de sus alumnos compendiados en su connotadísimo *Elementos de Lingüística General*, que “el signo es una cosa doble, hecha del acercamiento de dos términos”.¹⁵ Es decir que “el signo lingüístico une no una cosa y un nombre sino un concepto y una imagen acústica; ésta última es una representación sensorial, y si se nos ocurre llamarla ‘material’ es sólo en ese sentido y por oposición al otro término de la asociación, el concepto, generalmente más abstracto”¹⁶; más adelante, para zanjar la complejidad que se requiere para explicar el signo Umberto Eco dirá que “el signo es cualquier cosa que pueda considerarse como sustituto significante de cualquier otra cosa”.¹⁷

Nos ubicamos de lleno en la teoría de la representación pura y aquí “representar” es sustituir algo por otra cosa, en cuyo caso, aquello que funciona como representación es el significante y lo que ha sido representado se identifica con el significado, pues ha quedado abstraído, conceptualizado e implícito en el signo. Así las cosas, tal y como está diseñada desde el pensamiento contractualista del siglo XVII, la representación política se ajusta esquemática y herméticamente al funcionamiento del signo y consiste en el artificio a través del cual, los representantes populares sustituyen la opinión de la ciudadanía y toman decisiones por (en el sentido de “en lugar de”) esa ciudadanía. Pero existe en la teoría del signo un problema que, asimismo, se replica en la teoría de la representación política, a saber: *la arbitrariedad del signo*. En efecto, de acuerdo con la terminología del mismo de Saussure “el lazo que une el significante [término material, acústico] con el significado [término generalmente más abstracto] es arbitrario, o también, ya que por signo entendemos la totalidad resultante de la asociación de un significante a un significado, podemos decir más sencillamente: el signo lingüístico es arbitrario”.¹⁸

A decir de Roland Barthes:

Saussure tiene una concepción del lenguaje muy cercana a la de Valéry (o al revés, no importa); y ellos no tienen nada en común. Para Valéry, también, el comercio, el lenguaje, la moneda y el derecho se definen por un mismo régimen, el de la reciprocidad: no pueden sostenerse sin un contrato social, porque sólo el contrato puede corregir la falta de un patrón. En la lengua, este defecto obsesionó a Saussure (más inquieto que Valéry): ¿la arbitrariedad del signo no amenaza con introducir a cada instante en el lenguaje el tiempo, la muerte, la anarquía? De ahí la necesidad, vital para la lengua, y después de ella para la sociedad (necesidad ligada a su supervivencia), de sentar un sistema de reglas: reglas económicas, reglas democráticas, reglas estructurales (de la analogía y

15 Ferdinand de Saussure, 1989, p. 101.

16 *Idem.* p. 102.

17 Umberto Eco, 1995, p. 22.

18 Ferdinand de Saussure, 1989, p. 104.

del valor), que emparentan todos estos sistemas con un juego (el juego del ajedrez, metáfora central de la lingüística saussureana): la lengua se acerca al sistema económico a partir de que éste abandona el patrón oro, y al sistema político a partir del momento en que la sociedad pasa de la relación *natural* (eterna) del príncipe y sus súbditos al contrato social de los ciudadanos entre sí. El modelo de la lingüística saussureana es la democracia [...] homología incuestionable que, en el nivel epistemológico, relaciona el contrato social con el contrato epistemológico.¹⁹

Ahora bien, la crítica de que la representación política funcione idénticamente al funcionamiento de signo consiste en que el ciudadano *puede* ser representado y sustituido por su representante popular sin que ello tenga mayor legitimidad que la propia legalidad del contrato social, ya que es sabido que desde la propia “argumentación contractualista, [se asume] la afirmación rotunda de que la relación entre gobernantes y gobernados, tiene un origen convencional. [En este contexto] el poder político es entendido como una relación instituida a partir de un gran acuerdo de voluntades, sea como prevención (Locke y Rousseau) o corrección, (Hobbes) frente al estado de naturaleza”.²⁰

Esta desconexión del representado respecto de su representante es natural y connatural del signo, ya el mismo Eco lo recuerda cuando afirma “signo es cualquier cosa que pueda considerarse como sustituto significante de cualquier otra cosa. [Y, ahora, añadimos cita.] Esa cualquier otra cosa no debe necesariamente existir ni debe substituir de hecho en el momento en que el signo la represente. En ese sentido la semiótica es, en principio, *la disciplina que estudia todo lo que puede usarse para mentir*. La definición de ‘teoría de la mentira’ podría representar un programa satisfactorio para una semiótica general”.²¹

Así pues el riesgo que existe desde la concepción semiótica de la representación política es que el grado de independencia de quienes toman de decisiones respecto de los deseos del electorado sea absoluto como en los hechos lo es pues no existen procedimientos específicos y claros respecto del vínculo que pueden y/o podrían tener unos de otros en una auténtica interdependencia estratégica. Por ello, H. Pitkin afirma que “el hecho de que un gobierno se preocupe por el interés de los súbditos es con mucho una evidencia, un criterio necesario pero no suficiente para calificarlo de representativo”.²² En este sentido “la mediatización de la política está creando un alejamiento entre políticos y sus decisiones de interés público, representando cada vez más a intereses particulares o las encuestas”.

Ahora bien, ante la concepción semiótica de la representación política se erige la concepción simbólica de la propia representación política. La oposición de fondo es aquella que existe entre signo y símbolo pues así como el signo se

19 Roland Barthes, 1973, p. 221.

20 Silvio Salej Higgins, 2010.

21 Umberto Eco, 1995, p. 22.

22 Hanna Pitkin, 1985, p. 2.

caracteriza por ser arbitrario el símbolo, por su parte, se caracteriza por ser natural y mientras el signo se caracteriza por mantener una relación convencional entre el significante y el significado, en el símbolo, en cambio, “hay una presencia del simbolizante en el simbolizado”.²³

Justamente a partir (y en virtud) del vínculo en el que hace participar el simbolizante del simbolizado “el símbolo se siente como algo que de algún modo *es el ser* o el objeto mismo que representa, y ‘representar’ adquiere aquí el sentido literal de volver actualmente presente”.²⁴

Si extrapolamos esta manera de conectar con la presencia del objeto representado del símbolo al ámbito de la representación política tenemos que hace falta pensar mecanismos de vínculo entre representados y representantes tan claros que puedan ser constituidos como procedimientos, mecanismos y funciones que se implementen al proceso legislativo para complementarlo, detallarlo y perfeccionarlo.

A pesar de que pensar mecanismos concretos de vínculo al interior de la representación política en general y de la actividad legislativa en particular es un objetivo central de la presente disertación, más adelante se expondrá en detalle la caracterización de esos vínculos, conformémos en este momento con señalar que la relación que guarda la concepción semiótica de la representación política con la concepción simbólica de la misma es dicotómica y como toda dicotomía, mutuamente excluyentes.

La tercera crítica reside en el enunciado tres de los cuatro principios básicos que caracterizan a los gobiernos representativos Bernard Manin, por cuanto queda claro que, en el sistema representativo mexicano, *sí* se puede predicar que los gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los gobernantes²⁵; mas se trata de una afirmación formal sin el respaldo material que ello requiere por cuanto esos mismos ciudadanos no cuentan con procedimientos para hacer efectiva su opinión, de tal suerte que se observa un déficit de criterios y procedimientos que den contenido y contundencia material a la sentencia formal. En efecto, la sociedad civil no tiene un mecanismo para formular demandas ciudadanas con la seguridad de que puedan ser tomadas en cuenta o escuchadas, ello muestra el hecho de que el poder legislativo no cuenta con un mecanismo de integración de demandas ciudadanas que reflejen necesidades sociales.

23 Tzvetan Todorov, 1991, p. 332. Cabe señalar que el mismo Tzvetan Todorov cuando explica la herencia tradicional-arcaica en la que se basa la estructura del símbolo cita el siguiente pasaje tomado de Lévi-Bruhl: “No es una relación consciente y, menos aun, una convención lo que da nacimiento al símbolo. El maxilar del hijo muerto es para la madre el representante en sentido fuerte, es decir, algo que realiza la presencia actual del hijo.” *Cfr.* Lévi-Bruhl “L experience et lez symboles chez les primitifs” París 1938 *apud.* Tzvetan Todorov, 1991, p.333.

24 Tzvetan Todorov, 1991, p. 333.

25 Bernard Manin, 1998, p. 112, *apud.* Pablo Armando González Ulloa Aguirre, 2009, p. 6.

Lo anterior implica un riesgo al propio sistema político en la medida en que merma la eficacia del gobierno.²⁶ Desde esta perspectiva, el gobierno de México no es eficaz ni puede serlo porque el único mecanismo formal que toma en cuenta la demanda ciudadana es el Plan Nacional de Desarrollo. Empero el proceso de integración de este insumo se acerca más a la representación política como signo que “interpreta” la demanda ciudadana antes de vincularse con ella.

3. Representación fraccionada, representación nacional

Hasta aquí las críticas formulables al sistema de representación política, mismas que nos permiten presentar una discusión central de la teoría de la representación política: se trata del contraste entre representación fraccionada o representación nacional. La discusión tiene sentido una vez que se ha ubicado la discusión teórica sobre la representación. En efecto, es consabido que “en la teoría democrática, la soberanía pertenece al pueblo. Pero la noción del ‘pueblo’ puede interpretarse de maneras opuestas, según se haga hincapié en los ciudadanos que lo componen en la comunidad que ellos forman”.²⁷

Empecemos por describir la representación fraccionada: “Jean Jacques Rousseau [plantea que] la soberanía del pueblo es la suma de las diferentes fracciones de soberanía que detentan todos y cada uno de los individuos en particular. ‘Supongamos que el Estado está compuesto de 10,000 ciudadanos; cada miembro del Estado tiene solamente la diezmilésima parte de la autoridad soberana.’ Esta doctrina de Rousseau se llama tradicionalmente teoría de la ‘soberanía fraccionada’. Tiene como resultado una representación igualmente fraccionada: cada ciudadano posee una parte del mandato que los electores otorgan a su elegido”.²⁸

En este punto, asumimos de inicio la opinión de Duverger, según la cual la soberanía fraccionada “es muy democrática, toda vez que conduce primero al sufragio universal, puesto que cada ciudadano debe de participar en la elección de los gobernantes para expresar su parte de soberanía; conduce después a la teoría de ‘electorado-derecho’ según el voto es para cada ciudadano un derecho que le pertenece a cada ciudadano como detentador de una parte de la soberanía, de la cual nadie puede privarle: ‘El derecho de voto es un derecho que no puede ser arrebatado a los ciudadanos por nada’, decía Rousseau”.²⁹

Con todo, aunque en esta forma teórica de concebir la soberanía, la ciudadanía resulta depositaria de la misma, la ciudadanía no puede (pues no está en condiciones de) participar de la toma de decisiones, pues lo que tiende a generar el vínculo son concentraciones ingentes de ciudadanos. Un reto que,

26 Entendiendo “gobierno” en la acepción más amplia que le otorga S. Lipset en su *El hombre político*, asumiéndolo como un sinónimo de “instituciones”.

27 Maurice Duverger, 1996, p. 115.

28 *Idem*. p. 16.

29 *Idem*.

en una sociedad masificada y polarizada como la nuestra hacer converger en una sola causa a masas ingentes de ciudadanos, es difícil –al menos desde la vía puramente ciudadana–. Es decir que, a pesar de que formalmente resulta democrática, en la medida en que queda depositada en la ciudadanía, la teoría de la soberanía fraccionada de la representación política carece de viabilidad material, fuera del día de la elección, por la magnitud de ciudadanos a que se requiere convocar para ejercerla. Éste es el sustento teórico del instrumento de participación ciudadana llamado “iniciativa ciudadana” o “iniciativa popular” y al mismo tiempo ello explica el por qué de lo inusual de tales mecanismos.

Por su parte, la concepción de la representación nacional data de la Revolución Francesa. En ese contexto “la Asamblea constituyente inventó otra teoría de la representación, fundada en la idea de que la soberanía no pertenece indivisa a los ciudadanos, sino a la ‘nación’, es decir, a la colectividad de ciudadanos considerada como un ser real distinto de los individuos que la componen. La teoría de la ‘soberanía nacional’ respondía exactamente a los deseos de la burguesía liberal, que deseaba, al mismo tiempo, fundamentar el poder de la elección y la representación para descartar a la aristocracia e impedir que las masas populares se aprovecharan del derecho de voto para conquistar ellas al poder. La idea de soberanía nacional permitiría resolver esta contradicción.”³⁰

En esta última cita, Duverger ofrece tres datos muy valiosos. El primer elemento relevante tiene un carácter deíctico que traza sitio y año de creación de la concepción de la representación nacional, así es que sabemos que fue en Francia cerca del año de 1789. El segundo dato relevante es que revela la intencionalidad del actor que creó este artificio: pues se sabe que la “soberanía nacional” respondía exactamente a los deseos de la burguesía liberal, que deseaba, al mismo tiempo, fundamentar el poder de la elección y la representación para descartar a la aristocracia e impedir que las masas populares se aprovecharan del derecho de voto para conquistar ellas al poder. Una caracterización tan bien definida del Estado moderno liberal como un Estado burgués coincide con la caracterización que Max Weber realiza en su ya clásica obra *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Y el tercer dato relevante es el elemento discursivo que posicionó a la “soberanía nacional” como un *ser real* “distinto de los individuos que la componen”.

Ahora bien, la combinatoria de estos tres elementos nos permite asumir la concepción de la representación nacional como una *reificación discursiva*. En efecto, “reificación discursiva” es un término que explica Anthony Giddens en su texto *La constitución de la sociedad*, como referido a “formas de discurso que consideran ‘objetivamente dadas’ propiedades cualquiera tal como si fueran fenómenos naturales. O sea, –añade nuestro autor– un discurso reificado denota la ‘facticidad’ con la que fenómenos sociales enfrentan a actores individuales, con lo que se desconoce que aquéllos son en verdad producidos y reproducidos por un obrar humano. El ‘modo reificado’ se debe considerar

30 *Idem*, p. 117.

una forma o estilo de discurso en que las propiedades de sistemas sociales se miran como si poseyeran la misma fijeza que se atribuye a las leyes de la naturaleza”.³¹

De esta suerte la representación nacional se asumió desde el siglo XVII (y con frecuencia se sigue asumiendo aún al día de hoy) como un “ser real” distinto de los individuos que la componen –cuando en realidad algo distinto de los individuos no existe– *como si poseyera la misma fijeza que se atribuye a las leyes de la naturaleza*. De esta manera se impidió que las masas populares se aprovecharan del derecho de voto para conquistar ellas al poder y con ello la élite burguesa conservó para sí el poder de la elección y la representación. Haciéndose pasar este discurso como sin origen, sin intención como si no se tratara en verdad de actos producidos y reproducidos por un obrar humano, un obrar de la clase burguesa en el poder. En consecuencia, la representación nacional es un *discurso reificado* que sustituye la demanda ciudadana por un beneficio de y para las élites en el poder. Una variación más de la representación política asumida como una representación sustitutiva, propia de la categoría de signo arriba planteada.

Si el titular de la soberanía es la nación y no los ciudadanos que la componen, el poder electoral se atribuye a estos solamente como órganos encargados de designar a los representantes de nación. Al ejercerlo están cumpliendo una función pública, no ejercitando un derecho. Puesto que ningún ciudadano puede pretender un derecho de voto que le pertenezca en propiedad, la nación tiene la facultad de atribuir el poder electoral sólo a aquellos que considere más dignos o más aptos. El sufragio no tiene por qué ser universal. ‘La cualidad de elector es sólo una función pública a la que nadie tiene derecho, y que la sociedad concede como su interés le ordena’, escribía Barnave en 1791: es la teoría del ‘electorado-función’. Permite justificar todas las restricciones del derecho de voto.³²

Este breve recorrido a través de las escuelas de la representación fraccionada y la representación nacional que propone Duverger hace notar que ambas son escuelas limitadas: mientras que la primera se enfrenta con el reto de su aplicabilidad material, la segunda muestra su pervertida y compleja composición y diseño en menos cabo de la demanda ciudadana.

Ya se ha dicho, desde la exposición de la hipótesis de esta disertación, que es justamente hacia este núcleo que ubicamos nuestra variable independiente o causa principal de la desconfianza ciudadana hacia los diputados y senadores.

Concretamente líneas arriba se hizo mención de que la concepción de la representación política que hoy rige el ejercicio legislativo está vinculada a una visión doctrinaria, formal y jurídica cuyas características alejan –o cuando menos desvinculan– a los representantes populares de la necesidad y/o demanda ciudadana. Ello acredita y justifica la necesidad de “abrir cauce” y, en

31 Anthony Giddens, 2003, p. 210.

32 Maurice Duverger, 1996, p. 117.

la medida en que todo “abrir cauce” implica un rompimiento con algo previo, obliga, en consecuencia, a diseñar un rompimiento con la visión actual de la representación política en aras de barruntar y prever mecanismos y procedimientos novedosos que permitan afianzar en la historia del poder legislativo en México una suerte de representación política simbólica que tienda puentes y vínculos entre la necesidad ciudadana y el ejercicio público, que sea suficientemente flexible que no caiga en la imposibilidad de la implementación material y que sea suficientemente representativa para romper el cerco de las élites, estableciendo, de este modo, una ruta futura para el poder legislativo en la que éste, a través de sus procedimientos, confirme la sentencia de Bobbio según la cual “sólo el poder efectivo es legítimo y no al revés”.³³ Por otra parte, un cambio hacia los criterios éticos de la labor legislativa adicionados al proceso legislativo es necesario entre otras cosas porque “un sistema puede calificarse de patológico en la medida en que es incapaz de generar reglas para el cambio de sus propias reglas”.³⁴

4. El problema de la confianza política

Según Nohlen, la voz “confianza política” hace referencia a “un supuesto fundamental desarrollado en la historia de las ideas políticas angloamericanas, según el cual no es posible una entidad política común democrática sin confianza, es decir, sin una confianza política recíproca”.³⁵

Así pues, si antes hemos acreditado que los sistemas de representación política que alejan –o cuando menos desvinculan– a los representantes populares de la necesidad y/o demanda ciudadana son la causa principal de la desconfianza política en el Congreso de la Unión en general y de los representantes populares en particular, resultan comprensibles los resultados de encuestas realizadas a la ciudadanía mexicana recientemente.³⁶

Instituciones con mayor confianza promedio

| Posición Abr/09 | Institución | % Mucha Confianza | | | Calificación Promedio Abr/09 |
|--------------------|-----------------------------|-------------------|--------|-----------|------------------------------------|
| | | Mar/09 | Abr/09 | Variación | |
| 1 | Iglesia | 46.2 | 45.6 | -0.6 | 8.0 |
| 2 | Ejército | 40.1 | 39.0 | -1.1 | 7.9 |
| 2 | Universidades | 36.3 | 36.1 | -0.2 | 7.9 |
| 4 | Medios de Comunicación | 25.8 | 28.7 | 2.9 | 7.7 |
| 5 | Instituto Federal Electoral | 23.8 | 24.9 | 1.1 | 7.3 |

33 Norberto Bobbio, 2004, p.123.

34 Javier del Rey Morató, 2010, p. 296.

35 Dieter Nohlen, 2006a, p. 248.

36 Mitofsky, 2010.

Instituciones con menor confianza promedio

| Posición | Institución | % Mucha Confianza | | | Calificación Promedio Abr/09 |
|----------|----------------------------|-------------------|--------|-----------|------------------------------|
| | | Mar/09 | Abr/09 | Variación | |
| 6 | Suprema Corte de Justicia | 22.2 | 21.0 | -1.2 | 7.2 |
| 7 | Presidente de la República | 20.2 | 21.1 | 0.9 | 7.1 |
| 8 | Empresarios | 13.9 | 14.8 | 0.9 | 6.9 |
| 9 | Senadores | 6.8 | 7.9 | 1.1 | 6.3 |
| 10 | Policía | 9.4 | 9.4 | 0.0 | 6.1 |
| 10 | Diputados | 6.6 | 7.2 | 0.6 | 6.1 |
| 12 | Sindicatos | 6.6 | 7.2 | 0.6 | 6.0 |
| 13 | Partidos Políticos | 6.0 | 7.3 | 1.3 | 5.9 |

Esta encuesta muestra que los legisladores en México son evaluados casi al nivel de los policías en un 6.2 promedio en una escala del 0 al 10, una evaluación aun muy baja. Estos datos hacen sentido y muestran una alarmante situación dado que en términos de N. Luhmann, “la confianza sólo es posible donde es posible la verdad”³⁷; se deduce en consecuencia que el ciudadano asigna poco más de la mitad de verdad en el trabajo legislativo. Y es que, si bien los representantes populares tratan de cubrir intuitivamente la demanda ciudadana, en el mero nivel del comportamiento y el liderazgo político –categorías que pertenecen al nivel de la acción–, se ven enfrentados a un sistema de reglas del poder legislativo que no cuenta con procedimientos y reglas de funcionamiento internos que posibiliten la operacionalización de la demanda ciudadana.

Así, dado que “la confianza es una relación social con su propio sistema especial de reglas y se da dentro de un marco de interacción que está influenciado tanto por la personalidad como por el sistema social, y no puede estar asociado exclusivamente con uno y otro”³⁸ ésta supone ya la interacción y es producto de esa interacción. Así que, en la medida en que el poder legislativo crezca en procedimientos que vinculen la demanda ciudadana con el trabajo legislativo, crecerá la interacción del trabajo legislativo con la ciudadanía, o bien con la demanda ciudadana y, en esa medida, de manera proporcional y en una dinámica espiral ascendente, se afianzará la confianza del ciudadano en el poder legislativo y sus representantes populares. Así se cumplirá el principio simbólico de armonización de los contrarios (representados y representantes) en una sola unidad.

37 Niklas Luhmann, 2005, p. 4.

38 *Idem.* p. 9.

4.1 Criterios para una deontología legislativa

Ahora bien, si asumimos la representación simbólica como el tipo ideal de representación política al que es deseable aspirar, se abre una teleología, un hacia dónde dirigir los pasos del poder legislativo mexicano. Empero, el camino que es necesario trazar hacia esa dirección no es un camino jurídico sino deontológico, que llame al deber y a la ética de la función legislativa y cuya primera prioridad sea la de establecer la demanda ciudadana al centro de la organización y funcionamiento del poder legislativo en México y rediseñar en consecuencia su orden interno de acuerdo con este criterio.

Sabemos por Ernesto Villanueva que toda deontología requiere de “la existencia de posibilidades materiales mínimas para que la ética pueda fructificar en normas deontológicas”.³⁹ Así que, para hacer posible una deontología, es necesario aplicar a casos concretos los valores éticos que se buscan generar, trazar fases y funciones adecuadas y aplicadas al nivel de funcionamiento práctico y cotidiano para que, con ello, se establezcan los criterios de eficacia y efectividad que materialicen los ideales éticos.

En cuyo caso hacemos eco de la opinión de Bobbio según la cual “es tarea de la crítica teórica señalar y denunciar las soluciones meramente verbales, transformar una fórmula en realidad, en una propuesta operativa, distinguir la conmoción de los efectos del contenido real”.⁴⁰ Y es que si no se cuenta con los procedimientos operativos necesarios, una deontología legislativa podría fracasar en el nivel de la implementación. Por ello, Villanueva advierte que toda deontología ha de plasmarse en un código deontológico que no es otra cosa que “el instrumento normativo mediante el cual se plasman los deberes profesionales y se materializa la deontología. El código deontológico abstrae los valores éticos voluntariamente aceptados por un gremio profesional y los transforma en reglas de conducta obligatorias para los sujetos a ese ordenamiento deontológico. En todo caso, ‘el código profesional establece reglas para el funcionamiento interno, colegial; intenta reducir la competencia interna y trata de eliminar a los no calificados y a los inescrupulosos. De esta manera el código da alguna identidad y *status* a la profesión”.⁴¹

A continuación se hará un breve y sucinto recitativo de un decálogo de criterios que pueden funcionar como base para el diseño de procedimientos y normas de carácter ético. Se trata de una versión que, por razones de espacio, se aborda en el nivel descriptivo.⁴²

39 Ernesto Villanueva, 1999, p. 23.

40 Norberto Bobbio, 2008, p. 51.

41 Ernesto Villanueva, 1999, p. 21.

42 En efecto, no será éste –por razones de espacio– el sitio en el que quede desarrollado a cabalidad dicha caracterización. Con todo, es importante plantear los diez criterios para una deontología legislativa, a reserva de desarrollarlos en otro momento.

1. Integración de una encuesta nacional de prioridades al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica del país, con resultados integrados de acuerdo con una visión nacional y regional.
2. Rediseño del procedimiento de elaboración de la agenda legislativa institucional con un rediseño de tiempos de aprobación con la finalidad de que sea presentada antes del inicio de los años legislativos y que tome en cuenta la encuesta nacional de prioridades y las promesas de campaña de los partidos políticos.
3. Interacción con otros congresos locales del país de acuerdo con un enfoque regional, a efecto de implementar “intra-parlamentarias” de carácter regional con mecanismos concretos de seguimiento de acuerdos.
4. Rediseño de las comisiones legislativas a efecto de Implementar los estudios de impacto (no sólo el económico o presupuestal sino también el jurídico, social y político) como prerrequisito para la integración del dictamen.
5. Implementación de mecanismos que evalúen la calidad de las reformas aprobadas de acuerdo con un criterio de eficacia y respecto de su objetivo central.
6. Replanteamiento del derecho de petición de los particulares y de las solicitudes de información con carácter vinculante en el proceso legislativo.
7. Establecimiento de foros de carácter legislativo, cuyo punto de partida sea la presentación de propuestas según las materias del trabajo legislativo por parte del universo de actores involucrados: públicos, privados y sociales. Dichos foros deberán concluir con una declaratoria firmada de compromisos por parte de los sectores participantes y, al efecto, contarán con el apoyo de los institutos y organismos de estudio e investigación legislativa del país para realizar el análisis gradual de coincidencias que corresponda y para el procesamiento del foro.
8. Establecer un criterio, válido para todos los congresos del país, para la numeración de iniciativas y puntos de acuerdo, a fin de garantizar la trazabilidad de la información legislativa, de acuerdo con un criterio técnico de seguimiento de la información e integración de expedientes procesales por caso o materia.
9. Implementación del referéndum como mecanismo de construcción de legitimidad, con un criterio diferenciado en materia de reformas legales y constitucionales.
10. Establecimiento de un Parlamento Electrónico con la puesta a disposición de los ciudadanos de la información completa y ordenada de la actividad legislativa y con criterios de interacción con el ciudadano.

4.2 Derivación

Como una derivación lógica del decálogo de criterios para una deontología legislativa presento a continuación dos propuestas complementarias que no

forman parte del decálogo pero lo complementan: por una parte, rediseñar las funciones de las áreas que intervienen en el proceso legislativo para provocar una mayor y mejor funcionalidad y eficiencia, de acuerdo con un diagnóstico caso por caso de los congresos del país; por otra parte, emprender un rediseño administrativo de los congresos para implementar los Sistemas de Evaluación del desempeño (SED) en sustitución del viejo esquema del Plan Operativo Anual (POA).

4.3 El reto del entorno legislativo: ¿La deontología, una estrategia?

Ahora bien ¿qué razón justifica tomar un proyecto deontológico como el centro de la actividad legislativa? Justamente en este apartado buscaré dar razones para ello.

En uno de sus libros, Dieter Nohlen denomina “ ‘institucionalismo contextualizado’ al enfoque histórico-empírico [que tiene como] fin de remarcar la relevancia de las variables de contexto para el funcionamiento de los arreglos institucionales. A su juicio, las instituciones despliegan diversos efectos y con diferente intensidad según el contexto correspondiente. El impacto de los factores institucionales es reducido considerablemente por los problemas fundamentales del desarrollo y de la estructura social, la cultura política, las condiciones de poder existentes y persistentes en la sociedad, los patrones de comportamiento de la élite política, etcétera”.⁴³

De esa suerte, la instituciones en general y la institución “poder legislativo” en particular, aparecen como supeditadas al contexto, ¿cómo y a partir de qué elementos esto puede ser concebido e esta manera? En este punto de la reflexión, es pertinente una interpretación institucional de acuerdo con la teoría de sistemas. En efecto, según Niklas Luhmann, “el punto de partida de cualquier análisis teórico-sistemático debe consistir en la diferencia entre sistema y entorno. Hoy en día –continúa nuestro autor–, por cierto, existe sobre este punto un consenso específico. Los sistemas están estructuralmente orientados al entorno, y sin él, no podrían existir: por lo tanto, no se trata de un contacto ocasional ni tampoco de una mera adaptación. Los sistemas se constituyen y se mantienen mediante la creación y la conservación de la diferencia con el entorno, y utilizan sus límites para regular dicha diferencia. Sin diferencia con respecto al entorno no habría autorreferencia ya que la diferencia es la premisa para la función de todas las operaciones autorreferenciales. En este sentido, la conservación de los límites (*boundry maintenance*) es la conservación del sistema.”⁴⁴

De esta suerte, “así como no hay sistemas sin entorno, o entornos sin sistemas, así tampoco hay elementos sin una vinculación relacional, o relaciones sin elementos. En ambos casos, la diferencia es una unidad (y lo recalamos: la dife-

43 Dieter Nohlen, 2006b, pp. 21-22.

44 Niklas Luhmann, 1991, p. 40.

rencia), pero sólo produce efectos como diferencia. Sólo como diferencia hace posible conectarse con los procesos de procesamiento de información”.⁴⁵

Así las cosas, el entorno aparece como un elemento crucial en el fortalecimiento del poder legislativo mexicano y si asumimos en principio que el entorno primario, primigenio y fundamental del trabajo legislativo es el propio elemento que éste busca representar, es decir la necesidad ciudadana. En consecuencia, la propuesta de fundar una deontología de la actividad legislativa funciona, asimismo y simultáneamente, como una estrategia para fortalecer la institución legislativa en México. En este contexto “fortalecer el poder legislativo” debe ser asumido como un proyectar la demanda ciudadana en el proceso legislativo ordinario para ubicar momentos y procedimientos que permitan minar aquélla en éste.

5. El Poder Legislativo ¿sistema abierto?

En principio preguntemos ¿por qué pensamos que el Poder Legislativo puede ser concebido como un sistema? En principio porque “el concepto de sistemas, como universalmente aceptable, se defiende con la evidencia de que en la práctica todo se puede concebir como un sistema. Sin embargo, la utilidad de las ideas de sistemas es mayor en un contexto dinámico, por ejemplo, en términos de sistemas que evolucionan con el tiempo”.⁴⁶

En este marco, “un motor de automóvil es un sistema físico dinámico, pues su estado, caracterizado por cifras mensurables como temperatura, cantidad de gasolina disponible, presión de los cilindros, etc. Está cambiando constantemente; las organizaciones también son sistemas dinámicos puesto que cada uno de los muchos datos que caracterizan su estado en determinado momento –recursos disponibles, problemas por solucionar, decisiones por tomar, nivel de existencias, posición financiera, etc.– está también en evolución permanente”.⁴⁷

De acuerdo con Giovanni Sartori “el estudio del parlamento puede emprenderse desde tres puntos de vista. Primero, en orden a los canales de acceso, es decir, de cómo y en qué condiciones se llega a ser cargo electo del parlamento. Segundo, en referencia a la extracción económico-social de los parlamentarios (sociología del parlamento propiamente dicha). Tercero, en razón a la función y el funcionamiento correlativo del subsistema parlamento dentro del sistema político en su conjunto”.⁴⁸ Y es justamente desde este enfoque funcional que el análisis del poder legislativo es compatible con la teoría de los sistemas.

45 *Idem.* p. 44.

46 Alberto León Betancourt, 1985, p. 149.

47 *Idem.* p. 14.

48 Giovanni Sartori, 1998, p. 201.

Ahora bien, dado que “el antecedente del parlamento en un significado del término comparable al que hoy se le confiere, se remonta al momento en que se dan estas tres condiciones: i) que el soberano se encuentre frente a un cuerpo colegial provisto de autoridad “representativa”; ii) que esta autoridad representativa sea bastante extensa para permitir a un parlamento hablar en nombre y por cuenta de los intereses generales del reino en su conjunto, es decir, de la parte más notable de la colectividad en su conjunto; iii) y que la autoridad del parlamento lo sitúa en condiciones de “tratar” con el soberano, es decir, de obtener a cambio del propio consenso una cierta fracción de poder soberano, o por lo menos el derecho a intervenir en ejercicio de éste”,⁴⁹ en otras palabras, dado que, en el origen, la razón de ser del parlamento le llega “desde afuera”, pensamos que si la labor legislativa es un sistema, se trata de un sistema abierto; evidentemente, abierto a su contexto.

Mediante los límites, los sistemas pueden abrirse o cerrarse, en la medida que separan las interdependencias internas de las interdependencias entre sistema y entorno, y en la medida en que las relacionan mutuamente. Los límites son, en este sentido adquisiciones evolutivas por excelencia. Todos los desarrollos superiores de los sistemas y, sobre todo, los desarrollos de los sistemas con una autorreferencialidad interna cerrada, presuponen límites.⁵⁰

De esta suerte quedan claras dos cosas. Por una parte, que el poder legislativo sí puede ser comprendido como un sistema y, por otra parte, que el sistema legislativo es, por sus características estructurales, un sistema abierto. Ahora bien, dado que el *status* de “sistema abierto” del poder legislativo es manifiesto y expreso, se pueden ubicar dos últimas debilidades del funcionamiento actual del poder legislativo mexicano: por una parte ha trabajado al día de hoy como un sistema cerrado a la demanda ciudadana y por otra parte ha trabajado sin la conceptualización sistémica, ello explica por qué hoy no existe una interacción funcional entre congresos de los estados, de acuerdo con una dinámica regional.

6. Comentarios finales: representación política y mediocracia

Al inicio del sistema representativo, la prensa aparecía como un complemento ideal para el Congreso toda vez que cumplía funciones de crítica política y daba difusión a demandas ciudadanas que de otra manera no podrían ser captadas o percibidas socialmente.

49 *Idem.* p. 215.

50 Niklas Luhmann, 1991, p. 51.

Hoy, el caso mexicano, a través de la encuesta de confianza ciudadana de *Mitofsky* citada arriba, muestra un contraste interesante, a saber:

| Evaluación de confianza | Sujeto a evaluar | Lugar del ranking general |
|-------------------------|------------------------|---------------------------|
| 7.7 | Medios de comunicación | 4 |
| 6.3 | Senadores | 9 |
| 6.1 | Diputados | 10 |

El contraste consiste en el hecho de que el ciudadano medio le ofrece mayor grado de confianza, certeza, veracidad y verdad a los medios de comunicación que a sus representantes populares. De acuerdo con lo que se ha dicho esto es causado por el hecho de que el ciudadano percibe más cercano a la empresa mediática que al representante popular, a pesar de que generalmente la empresa mediática pertenece al ámbito de lo privado en tanto que los representantes populares pertenecen al ámbito de lo público. Desde esta perspectiva y para los fines de nuestro contraste sobre representación política, si al ciudadano se le diera a escoger entre lo público y lo privado para depositar su confianza, el ciudadano está escogiendo al día de hoy lo privado. ¿Cómo explicar este fenómeno y a qué elementos atribuirle esta preferencia? Ofrezco, a guisa de inicio, dos tipos de observaciones.

6.1 Observación fenomenológica

Analizado el objeto de estudio (el depósito de confianza) desde afuera pensamos que por alguna razón el ciudadano deposita su confianza en los medios debido a su naturaleza empresarial. Es consabido el rigor empresarial de acuerdo con el cual la empresa busca y concreta su propia rentabilidad, se trata de una fortaleza empírica y eficaz de orden práctico que puede atraer la atención ciudadana y eventualmente su confianza hacia los medios.

Las empresas no son motivadas por la productividad, sino por la rentabilidad, para la cual la productividad y la tecnología pueden ser medios importantes, pero sin duda no los únicos. Y las instituciones políticas, moldeadas por un conjunto más amplio de valores e intereses, se orientarán en el ámbito económico, hacia la maximización de la competitividad de sus economías constituyentes. La rentabilidad y la competitividad son los determinantes reales de la innovación tecnológica y el crecimiento de la productividad. Es en su dinámica histórica y concreta donde podemos encontrar las pistas para comprender los caprichos de la productividad.⁵¹

51 Manuel Castells, 2004, pp. 108-109.

Sólo desde este punto de vista aparece el ejercicio mediático como una acción de un sujeto –que en este caso es la misma empresa mediática que, al perseguir un mismo fin, se comporta *como uno solo*– que busca gestionar sus propios beneficios de acuerdo con un cálculo racional de costo-beneficio.

Así pues, la producción de información aparece, con todo su realismo, como una acción intencionada que busca producir beneficios económicos para el sujeto enunciador que la produce. Asumido y superado el falso discurso de la objetividad liberal de la prensa, los medios de comunicación aparecen, no como una mera beneficencia social, sino como un *agente* que actúa sobre la sociedad.

6.2 Observación empírica

Hemos dicho que los medios son, mayoritariamente, una empresa. Se trata de la empresa cuya rentabilidad se funda en el *rating* de audiencia, esto pone a los medios de comunicación en la condición de “competir por” la confianza ciudadana. Y es que los mensajes mediáticos establecen su presencia y permanencia a partir de índices de rentabilidad, y estos son también los de la acción mediática, como una lógica desde dentro que está llamada a compaginar con la lógica por fuera de la atracción, gravedad, suntuosidad, dramatización y hasta teatralización de las pugnas y el conflicto político, con miras a presentar un *show* cada vez más vistoso y, en esa medida, beneficiado con los mayores índices de audiencia.

En virtud de que los medios utilizan la dramatización, la personalización y la espectacularización de la noticia el ciudadano percibe un mensaje grato y cercano a sus propias expectativas de la vida cotidiana, tal vez este procedimiento genera en la ciudadanía la percepción de empatía con los medios y, por derivación, de confianza. De esta suerte el ciudadano se vincula con la política y la discusión de lo público mediado por la pantalla privada. Así, “cuando contemplamos la política vemos que gira en torno a la relación gobernantes/gobernados.⁵² En una segunda aproximación, notamos que genera comportamientos diferenciados, que tienen que ver con la relación amigo/enemigo.⁵³ Una tercera aproximación nos dice que esta relación se superpone a la primera, hasta el punto de que –como anticipábamos en la Introducción– muchos contenidos de la comunicación política se producen en la dimensión horizontal de la democracia y no en su dimensión vertical”.⁵⁴

52 Sartori, 1988, p. 116. *apud.* Javier del Rey Morató, 2010, p. 295.

53 Schmitt, 1972, p. 88. *apud.* Javier del Rey Morató, 2010, p. 295.

54 Javier del Rey Morató, 2010, p. 295.

6.3 ¿Democracia sin ciudadanos?

Ahora bien, sea cual fuera, de las observaciones que se han expuesto, la razón del depósito de confianza ciudadana en los medios, el hecho de que los medios gocen de una confianza tal es causado, asimismo, por la concepción de la representación política imperante según la cual no se construyen vínculos concretos con el ciudadano y, al final del día se genera, la percepción errónea de que la representación política está depositada en los medios masivos de comunicación, connotadamente, la televisión.

Esto representa un reto. El reto de que los medios, al ser una empresa, representan un interés privado y actúan en consecuencia fijando su agenda y estableciendo su influencia sobre el espacio público. De esta suerte, “nos acercamos a la comunicación política, y nos parece un gran espectáculo, en el que las élites ejecutan su número, al final del cual el respetable premia al mejor electo y condecora a su primer actor, otorgándole el favor del voto”.⁵⁵ Lo determinante de este esquema es que en los lindes de una mediocracia el ciudadano tampoco está representado sino sometido a la *simulación de la cercanía* que le ofrecen los medios de comunicación.

La democracia actual se basa en ese desequilibrio cognitivo entre políticos y ciudadanos, entre élites y demos: unos se saben todos los juegos, y otros ignoran todo sobre esos juegos, en los que quedan enredados. A eso le llamamos la ‘democracia malévola’: el sistema político en el que unos medran a expensas de otros, en el que unos juegan y los otros contemplan el juego, en una democracia de espectadores y no de ciudadanos.⁵⁶

Tal vez el cambio más notable es que, a través de los medios de comunicación, “se ha ido desarrollando un sistema político de ‘democracia sin ciudadanos’ en el que los medios han conservado un papel valioso, mientras disminuye el de los partidos políticos y el de los ciudadanos”.⁵⁷

La expresión “democracia sin ciudadanos”, indica que cada vez más la política está mediada por la representación mediática y construyen una suerte de “democracia sin el público” o sin el pueblo a que alude la naturaleza misma de la democracia; aún más, desde el último “tramo final del siglo XX los medios de comunicación de masas se han convertido en el factor más importante de esa vida política, porque ésta se hace y transita en ellos y por ellos. Nada políticamente importante existe si no es a través de los medios. La vida política es en la actualidad, más que en ningún otro momento anterior; comunicación política, y sin un conocimiento suficiente de los procesos comunicativos se

55 *Idem.* p. 295.

56 *Idem.* p. 296.

57 Alejandro Muñoz-Alonso, y Juan Ignacio Rospir, 1999, p. 14.

nos escapará inevitablemente su entraña, el pulso político de cada día y de cada circunstancia”.⁵⁸

Empero, hoy se vislumbra un cambio de paradigma, un cambio de modelo de la teledemocracia a la ciberdemocracia. En efecto, “en los primeros años del siglo XXI nuestras sociedades se deslizan quedamente desde la teledemocracia a la ciberdemocr@cia, provocando en nuestro entorno y en nuestras actividades una dinámica de cambio de la que sólo conocemos sus primeras manifestaciones”.⁵⁹

Pero este cambio de modelo implica la transición de un ciudadano inmóvil e inerte, mera recepción, a un ciudadano– sujeto de sí mismo, capaz de valorar y actuar por sí mismo. En ese sentido es válido “pretender interpretar ese tránsito, esa mutación, desde una sociedad en la que la televisión era soberana, a una sociedad que hurga en el nuevo mundo que le abre la Red. En esa nueva sociedad que se está formando, los políticos van con retraso –hacen los deberes de hoy con las rutinas de ayer–, y los internautas ensayan nuevos comportamientos, un poco a ciegas, sin hoja de ruta, pero con imaginación y con ansias de hacer oír su voz”.⁶⁰

Empero, un nuevo modelo de ciudadano implica por fuerza un nuevo modelo de instituciones. Por ello es que Rey Morató afirma que “a la democracia malévola, le oponemos la democracia lúcida, que es aquella en la que los ciudadanos han asumido plenamente su estatuto de ciudadanos, y están en condiciones de jugar en todos los juegos, sin que la habilidad retórica de los candidatos les pille desprevenidos”.⁶¹

El tránsito del ciudadano pasivo al ciudadano activo que hoy se opera desde el tránsito de la teledemocracia a la ciberdemocr@cia, es una oportunidad que nace desde el entorno legislativo y puede –y debe– ser aprovechada por el propio Poder Legislativo para poner al centro de su organización y funcionamiento al ciudadano y su demanda y emprender el más minucioso de los rediseños.

En ese sentido llega el tiempo de un rediseño de la institución legislativa que rompa con la concepción tradicional de la representación política separada de la sociedad y sea sustituida por una representación simbólica que vincule sus funciones con el ciudadano como fuente de la soberanía. En ese sentido el reto no es menor porque es claro que “todos tenemos montones de frases e ideas hechas, y el impresor tiene conjuntos de letras ya armados, todos ordenados en frases. Pero si el impresor quiere imprimir algo nuevo, digamos, algo en un idioma distinto, tiene que desarmar todos los conjuntos viejos de letras. De la misma manera [que], para pensar nuevas ideas o decir cosas nuevas, tenemos que desarmar nuestras ideas hechas y mezclar las piezas”.⁶²

58 Alejandro Muñoz-Alonso, pp. 17-18.

59 Javier del Rey Morató, 2010, p. 17.

60 *Idem.*

61 *Idem.* p. 296.

62 *Idem.* p. 295.

Bibliografía

- BARTHES, R. "Saussure, el signo, la democracia" 1973 en *La aventura Semiológica*. Trad. Ramón Alcalde. Barcelona Paidós 1994. 352 pp.
- BETANCOURT, Alberto León. *Organizaciones y Administración, Un enfoque de Sistemas*, Colombia, Norma, 1985, 309 pp.
- BOBBIO, N. *Estado, Gobierno y Sociedad: Por una teoría general de la política*. Trad. José Fernández Santillán. México, FCE 2004. 243 pp.
- _____. *El futuro de la democracia*. México Trad. José Fernández Santillán, FCE 2008. 276 pp.
- CASTELLS, Manuel. *La era de la información: Economía, sociedad y cultura* (Vol. I. "La sociedad Red") Trad. Carmen Martínez Gimeno. México, Siglo XXI 2004. 590 pp.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*. España Ariel, 1996.
- ECCO Umberto. *Tratado de Semiótica General*. Trad. Carlos Manzano Barcelona 1995. 461 pp.
- GIDDENS, Anthony. *La constitución de la sociedad: Bases para la teoría de la estructuración*. Trad. José Luis Etcheverry; Argentina, Amorrortu 2003. 412 pp.
- GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE, Pablo Armando. *Declive y reconfiguración de la democracia representativa*, Ed. Porrúa, H. Cámara de Diputados, UNAM, FCPyS, México, 2009.
- LUHMANN: Niklas. Confianza. Trad. Darío Rodríguez Mancilla. México UIA-Anthropos 2005. 138 pp.
- _____. *Sistemas Sociales: Lineamientos para una teoría general*. Trad. Silvia Pappé y Brunhilde Erker, bajo la coordinación de Javier Torres Navarrete. México UIA-Anthropos-Pontificia Universidad Javerina 1991. 445 pp.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, Julia Angélica "El principio de representación política en la dinámica del poder legislativo mexicano, un análisis sistemático" Tesis para obtener el título de licenciada en derecho, Instituto Tecnológico Autónomo de México 2006.
- Muñoz-Alonso, Alejandro y Rospir Juan Ignacio. *Democracia Mediática y campañas electorales*. España, Ariel Comunicación 1999. 220 pp.
- NOHLEN, Dieter. *Diccionario de Ciencia Política*. México, Porrúa. Tomo I 785 pp. 2006 a), 785 pp.
- _____. *El Institucionalismo contextualizado, la relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, Editorial, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, Trad. del alemán R.O. México, 2006 b). 199 pp.
- PITKIN, Hanna. *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- REY MORATÓ, Javier del. *Comunicación Política, Internet y Campañas Electorales*. Barcelona TécnoS, 2010. 360 pp.
- SAUSSURE, F. de *Curso de Lingüística General*. Trad. Mauro Armíño. Publicado por Charles Barry y Albert Sechehayé con la colaboración de Albert Riedlinger. Barcelona Akál 1989. 319 pp.
- SARTORI, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*, Madrid 1998, Alianza Editorial, 368 pp.
- TODOROV, Tvetan. *Teorías del Símbolo*. Trad. Francisco Rivera. Caracas, Monte Ávila 1991, 453 pp.
- VILLANUEVA Ernesto, *Deontología Informativa*, México, Universidad Iberoamericana, 1999. 389 pp.

Páginas electrónicas consultadas

- CAMACHO GRANADOS, Julieta "Análisis del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos." México, Instituto *Belisario Domínguez* del Senado de la República; 2009. 112 pp.
http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/analisis_reglamento.pdf
- SALEJ HIGGINS, Silvio. *Lectura comparada sobre los clásicos del contractualismo político*, 2010.
- Mitofsky, Economía Gobierno y Política. Monitor mensual de consulta Mitofsky. (Confianza en Instituciones) Enero 2010.
<http://www.opinamexico.org/opinion/ConfianzaInstituciones.pdf>
- RIVAS PRATS, Fermín Edgardo. *Estudio: Gobernabilidad y Transparencia de la Información, una apuesta por el ciudadano y la sociedad*. 2010. en http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/gober_transpar.pdf

◆ Introducción al pensamiento estratégico parlamentario

Ricardo Mimiaga¹

Todavía no hay referentes definitivos para ofrecernos explicaciones certeras de la realidad parlamentaria en México. Incluso, acerca de lo que sucede específicamente en los congresos locales y en el interior de las fracciones parlamentarias. Eso sí, se sabe que algunos especialistas en el tema siguen explicando esa realidad multiforme y cambiante con teorías ajenas, viejas y anacrónicas.

Lo cierto es que la percepción predominante entre académicos, investigadores, analistas políticos, y en general en la llamada “opinión pública”, es negativa acerca de la función parlamentaria en México. La mayoría de los ciudadanos han perdido la confianza en los poderes legislativos y en los partidos políticos.

En teoría, una de las características más relevantes de una democracia representativa moderna es la vinculación estrecha que se da entre representantes [diputados y senadores] y sus representados. Sin embargo, lo que observamos hoy en el país es una gran distancia o amplia brecha que día a día crece. Es parte de la enorme desigualdad que nos abruma y nos divide como nación.

El malestar y hartazgo de los ciudadanos así como sus demandas de cambio se manifiestan de muchas maneras y en diversos foros, pero los políticos, legisladores y autoridades de gobierno padecen de insensibilidad, parecen no escuchar. “Repiten sus inercias, su sordera y su incapacidad”.²

No hay duda, que la configuración constitucional, basada en un sistema presidencialista, ya no es funcional. Como lo sugiere el jurista Diego Valadés, es de interpretarse que sobran las preguntas y ha llegado el momento para sostener

1 Ex Director fundador del Instituto de Investigaciones Parlamentarias Congreso del Estado de Sinaloa.

2 Aziz, 2011, p. a 32.

la hipótesis que este sistema no cumple con las expectativas del Estado y de la sociedad. Es más, no garantiza la democracia y gobernabilidad.³

El desempeño de los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión en este asunto es primordial. Lo mismo se puede decir acerca de los grupos parlamentarios en los congresos estatales y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Llamamos la atención, porque ellos son la parte viva, dinámica o inercial, según como se vea. Ellos son factores determinantes para garantizar, mediante acciones legislativas trascendentales, la reducción del déficit de democracia y aumentar la gobernabilidad en el país. El problema es cada uno de esos grupos o fracciones obedecen a intereses y objetivos muy diferentes entre sí, no necesariamente congruentes con los intereses de sus representados o de la nación. Sin embargo, “de una forma u otra, los grupos parlamentarios hacen posible que los parlamentos funcionen mejor, pues al agruparse, los legisladores, –según sus afinidades ideológicas– pueden formar frentes comunes al momento de los debates, para apoyar u oponerse a una iniciativa; esta unión ha hecho posible que existan acuerdos previos entre los grupos parlamentarios para asumir acciones comunes en favor o en contra algo; en síntesis, favorecen la cohesión partidista”.⁴

Una deformación [forma atrofiada del ejercicio del poder] de esta figura parlamentaria en México, que incurre una parte de la clase política, es asumir en grupo o de manera individual, una visión patrimonialista de los cargos de representación popular y olvidarse de los compromisos fundamentales con la sociedad. Esto se reproduce en todos los congresos al no haber un control efectivo del poder por parte de ciudadanos representados, como por ejemplo, si hubiera la posibilidad de la reelección inmediata y candidaturas independientes.

La feliz cotidianidad de los días y las horas en los congresos y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es una, en tanto que la cotidianidad del pueblo mexicano, es otra. Ambas marchan por rumbos distintos y con mentalidad diferente. La del pueblo es una situación más difícil y complicada, está afectada por la incertidumbre, la violencia, la carencia de justicia, la inseguridad pública, el desempleo, los bajos salarios, la insalubridad, y debilidad del Estado de derecho. Es parte de los enormes rezagos sociales, que en vez de reducirse aumentan: la excesiva concentración de la riqueza en pocas manos; la pobreza; el binomio de la corrupción e impunidad; la baja calidad de servicios públicos; las tensiones en la clase política, etc.

El desarrollo cualitativo alcanzado por el Congreso de la Unión y los congresos estatales no corresponde al proceso de globalización intensa y a la supuesta “democratización” que vive el mundo. El fortalecimiento, autonomía y modernización de los congresos y asamblea legislativa del Distrito Federal se

3 Valadés, 2011.

4 Berlín, 1993, p. 254.

pone en entredicho y en duda al percibirse demasiada simulación y engaño en su desempeño.⁵

Algunos congresos locales, por no decir la mayoría, son enteramente sumisos a la voluntad de los titulares de los poderes ejecutivos de los estados, más aún cuando las mayorías parlamentarias y los titulares del Poder Ejecutivo son del mismo partido. Además, siguen padeciendo graves carencias y atrasos, no necesariamente materiales, por lo que las aspiraciones de autonomía y soberanía plasmadas en planes, programas, informes legislativos y hojas electrónicas son aún asuntos pendientes.

Es evidente la disparidad y desigualdad que se registra entre los congresos locales y las cámaras de diputados y de senadores del Congreso de la Unión. Asimismo, entre estas dos últimas y las asambleas parlamentarias del continente americano, concretamente las de Canadá y los Estados Unidos de América, aun cuando el presupuesto público asignado al Congreso de la Unión, por ejemplo, supera a varios parlamentos de estados ricos y desarrollados. Siendo que estos últimos registran mayor avance en varios rubros, sobre todo han modernizado y profesionalizado el trabajo parlamentario a niveles envidiables, algo que no ha sucedido en los congresos de México.

Se ha postergado indefinidamente revisar a fondo las atribuciones constitucionales de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como las relaciones entre ellos. También las correspondientes a las del gobierno federal con los gobiernos locales en el marco del federalismo cooperativo; las de los locales con los municipales; así como las llamadas "reformas estructurales", sin olvidar la reforma hacendaria tan urgente para otorgarles más recursos financieros a los estados y municipios, de tal forma que esa pluralidad política de que tanto se habla y se escribe en libros y ensayos a la buena hora no resulta eficaz y productiva.

Hay descontento, desconfianza popular, hartazgo ciudadano, quejas y lamentos por doquier dada la improductividad y baja calidad legislativa. Si antes, cuando imperaba el autoritarismo del partido único y dominante, se abusaba de la llamada "inflación legislativa", hoy se incurre en una virtual sequía o baja productividad. El trabajo en comisiones, el desempeño de los grupos parlamentarios, y en general, el trabajo en los congresos no corresponde con el estado de urgencia que vive la nación. Las asambleas legislativas, tanto las federales como las locales, no son capaces de sacudirse por completo el letargo, modorra y pobre desempeño en que transcurren sus, de por sí, cortos períodos ordinarios de sesiones. En breves palabras, ningún congreso, así como ningún grupo parlamentario, rinden los frutos deseados y esperados por los mexicanos.

Se ha dicho que cada congreso debe encontrar por sí mismo el punto justo para que se dé un equilibrio real y efectivo con los otros poderes. Sin embargo, es altamente ofensivo e indigno hablar de "soberanía del Poder Legislativo" cuando observamos congresos locales sometidos totalmente a la voluntad de

5 Mimiaga, 2011.

los gobernadores de los estados. Desde hace varias décadas, los congresos locales están convocados a conformarse en poderes fuertes y autónomos, capaces de controlar, vigilar, verificar y corregir la gestión y el ejercicio corrupto de las funciones públicas de los otros poderes, sin embargo, no pasa nada.

La urgencia de la transformación de los congresos locales es un asunto muy mencionado en programas e informes legislativos, pero ésta es inadvertida y al parecer a nadie importa. Un objetivo de los congresos sería convertirse en poderes actuantes y garantes de la democracia y pluralidad política. Construir lo necesario y básico para hacer realidad el Estado de Derecho democrático y social. Sentar las bases para nuevas relaciones de convivencia social. Pero, para ello, urgen también legisladores jóvenes dotados de una nueva mentalidad y grupos parlamentarios que se distingan por su auténtica labor por promover el respeto al orden jurídico establecido, dentro del cual se incluyen los derechos fundamentales de las personas ubicadas en su ámbito territorial.

Los ciudadanos reclaman parlamentos y congresos modernos, honestos y eficientes, que con real eficacia, y no con más simulación, legislen para intentar reducir el desorden, la incompetencia, la irresponsabilidad y corrupción oficial, así como la desigualdad económica y social, la injusticia, el desempleo, la pobreza y la inseguridad pública. Por otro lado, la transparencia que es un rasgo distintivo de los estados democráticos, obliga a los congresos, a las asambleas legislativas y a sus integrantes a informar sobre su real desempeño, pero en México no es asunto prioritario, sólo es parte de la demagogia y la simulación.

En la medida en que los congresos realicen un mayor trabajo productivo, altamente responsable y eficiente; privilegiando el interés de las mayorías por encima siempre de intereses personales, partidistas o de grupo, habrá mayor posibilidad de construir en México comunidades equitativas, más prósperas, educadas, y por lo tanto menos pobres. Sin embargo, pervive lamentablemente en algunos grupos parlamentarios mayoritarios el interés por mantener a toda costa el *status quo* social injusto, como articulación de un respeto mal entendido a los poderes fácticos, caciquiles y monopólicos dominantes, y la consagración de la inmovilidad del pensamiento creativo y productivo.

Reflexionando acerca de lo anterior, las preguntas pertinentes son: ¿Cuáles deben ser las estrategias, tácticas y prácticas para la construcción de mayorías legislativas maduras y responsables en un congreso, en una legislatura o asamblea legislativa X? y sobre todo intentar responder ¿para qué detentar el poder? ¿para qué los partidos políticos se quieren constituir como mayorías parlamentarias?

Intentaré una aproximación breve a lo que pudiera ser parte mínima de una respuesta aceptable a este problema complejo.

1. Tres formas de dirigir un Congreso por una mayoría parlamentaria

Se identifican tres formas primarias o modelos de conducción al interior de los congresos en México, las cuales se originan en las actitudes y conductas de líderes o jefes de las mayorías parlamentarias, y se manifiestan con respecto al tiempo (pasado, presente y futuro).

1.1 *Conducción reactiva (etnocentrista y autoritaria)*

Los líderes parlamentarios con esta mentalidad añoran las cosas como eran antes. Sus planes de trabajo, si es que los tienen, tienden a re-establecer el modo antiguo del ejercicio del poder (siglo XIX y primeras décadas del XX). Muchos de ellos caminan hacia el futuro con los ojos anclados en el pasado autoritario.

El enfoque reactivo que se adopta frente a los problemas consiste, primero, en identificar las causas, para luego intentar removerlas o suprimirlas por completo. Si se tiene éxito, se deshace el cambio que generó el problema, regresando así al estado en que se encontraba antes de que se manifestase el problema. Este proceso no es más que una resolución arbitraria de problemas estructurales y coyunturales de la nación.

Se trata de un proceso que depende, en lo básico, de problemas anteriores que presentan similitudes con el que se enfrenta ahora. Las reflexiones y respuestas que provocan los problemas son de carácter empírico y están regidas por un supuesto "sentido común".

Los congresos en los que predomina la conducción reactiva tienden a emplear como modelo la forma de organización más antigua y estable que conocemos: la familia. Aspiran a convertir a la mayoría parlamentaria en una "gran familia feliz".

Se supone que el líder de la mayoría es como un padre, el que sabe más, por lo que se le conoce, con justificación en la mayoría de los casos, como el viejo. Cuanto más viejo sea el líder (casi nunca se da el caso de una líder), tanta más experiencia tendrá y, por ende, tanto más "capacitado" estará para resolver los problemas. Se dice que "La experiencia es la mejor maestra" y "formarse en la escuela de la vida" son expresiones características del pensamiento reactivo.

Al igual que muchas familias mexicanas, la mayor parte de organizaciones políticas reactivas funcionan como jerarquías autocráticas, paternalistas y autoritarias. Nada puede suceder sin la aprobación implícita o explícita del viejo patriarca, incluida la planificación, si es que la hay. Su decisión de encargarse de la planificación se origina normalmente aprendiendo que otra administración reactiva, a la cual admira, ha empezado a implantar planes. En caso de que él decida ordenar un plan de trabajo, suele encomendarlo a los "muchachos" más confiables del partido o grupo —es decir, aquellos que lo mantienen al

tanto de todo lo que ocurre dentro y fuera de la organización–, dirigiéndose a ellos en los siguientes términos: “Muchachos, al terminar este año me gustaría tener un plan que cubra los próximos tres años. Esto significa que cuentan con 3 meses para elaborar un plan. ¿Está claro?”.

Más de 50% de los planes oficiales en México, hasta el año 2000, se regían por este viejo método. (Quizá por ello, los gobiernos y congresos del México autoritario no son muy eficientes).

1.2 Conducción inactiva (burocrática)

A diferencia de los líderes reactivos, los líderes inactivos se muestran satisfechos con las cosas tal como son en el presente: quizá no sean perfectas, pero son aceptables. Por tanto, “que las cosas sigan su curso” y “más vale malo conocido que bueno por conocer” son los aforismos típicos del pensamiento inactivo. Su objetivo consiste en prevenir... o rechazar el cambio, que conlleva “riesgos y peligros para la causa”.

El ideólogo de la inactividad fue el filósofo alemán Leibniz, quien señalaba que, “como Dios es perfecto por definición, el mundo que Él creó no podía ser sino perfecto”.

Voltaire expresó su desdén hacia esta creencia en su célebre novela *Cándido*. Hoy, a nadie se le ocurriría afirmar que el mundo es perfecto, pero muchos lo consideran aceptable tal como es y, por ende, se le debe dejar así.

Los *inactivistas* creen que si no se hiciera nada, nada pasaría y que tal sería la situación ideal. Los *inactivistas* sólo reaccionar ante grandes peligros y amenazas que puedan afectar la estabilidad o supervivencia de sus organizaciones, partidos o grupos, es decir, hasta que surge una gran crisis. Entonces se rigen por la ley del menor esfuerzo para eliminar la crisis. A diferencia de los reactivistas, quienes intentan suprimir la causa del problema, el *inactivista* se dedica a eliminar los síntomas. Al practicar un liderazgo o conducción del partido o grupo político por motivo de alguna crisis, se convierte en un anti-planificador.

Los inactivistas hacen hasta lo imposible por mantener a la gente sin hacer nada. Felizmente para ellos, existe una forma de organización legendaria llamada “burocracia parlamentaria” que propicia la inactividad, la cual es muy conocida y arraigada en México. La burocracia se compone de personas organizadas e inteligentes para dedicarse a un trabajo simulado o para encubrir algo, es decir, “trabajar” sin resultados útiles. Por desgracia, este tipo de organizaciones suele generar trabajo improductivo para personas que realizan trabajos productivos, como son trámites y papeleos. Algunos departamentos administrativos de congresos locales y auditorías superiores de algunos estados de la República representan, desde luego, los mejores ejemplos de este tipo de organizaciones. Estas unidades proporcionan servicios como contabilidad; fiscalización y revisión de cuentas públicas; procesamiento de datos; instrucción y capacitación, y control de personal.

1.3 Administración pro-activa

Cualquiera que sea la idea que tengan del pasado o del presente, los *proactivistas* piensan que el futuro siempre será mejor. Les impacienta la llegada de ese futuro y, por consiguiente, dedican sus mejores esfuerzos a abreviar el tiempo de espera.

Quizá la mejor forma de explicar las diferencias entre pro-activismo, inactivismo y reactivismo sea a través de una metáfora. Imaginemos a una persona que nada en medio del mar cuando, de repente, una súbita marejada la arrastra lejos de la playa. Si esa persona fuera reactiva, intentaría volverse y nadar contra la corriente en dirección a la playa. Si fuera inactiva, le encontraría el gusto a su situación e intentaría arrojar un ancla para mantener una posición fija, pese a la fuerza de la marea. Si fuera pro-activa, intentaría nadar hacia los lados, adaptarse a la dirección de la marea, colocándose en la delantera de ésta para, así, llegar a su destino. Para los líderes pro-activos, el cambio es una oportunidad que merece explotarse. Los líderes pro-activos se organizan para responder rápidamente al cambio y para descentralizar, asignando la responsabilidad de la toma de decisiones donde mejor se puedan detectar posibles cambios internos o externos y la necesidad de implantar otros y reaccionar a ellos.

Mientras los líderes de las organizaciones reactivas se conducen como en el pasado, los conductores de grupos parlamentarios pro-activos se desempeñan de manera más autónoma, moderna y eficiente.

1.4 Conducción interactiva

El objetivo de la administración y la planificación debe ser crear el mayor futuro posible. Tal es el objetivo de un nuevo tipo de liderazgo y administración conocida como interactiva. La planificación interactiva no es otra cosa que el diseño de un presente deseado y la invención o selección de los medios para reproducir ese estado con la mayor fidelidad posible. El método para alcanzar el futuro consiste en definir comportamientos que, de manera constante, subsanen la brecha entre la posición actual del grupo y el lugar que éste desea ocupar ahora.

La planificación interactiva es necesariamente continua: no tiene un último paso, y puede empezar con cualquiera de las seis etapas.

1.5 Formulación de la problemática o sistema de problemas

Análisis de la situación. En esta etapa del proceso de planificación se presenta una descripción y exposición relevante del estado actual de una organización política o grupo y su ambiente. El propósito es revelar las capacidades y limitaciones de la organización, así como destacar los cambios que se requieren

para aumentar sus capacidades. Además, se revelan las semillas de autodestrucción inherentes a las organizaciones, sugiriendo formas de luchar contra tal destino. De esta forma, se destacan las decisiones más importantes que se pueden tomar dentro de una organización o grupo político.

1.6 Planificación de fines

Esta etapa comprende la definición de los ideales, objetivos y metas que ha de perseguir la organización: lo que desea, no lo que no desea. Tales fines se definen por medio de un rediseño idealizado de la organización, es decir, el sistema que los diseñadores obtendrían si pudieran materializar el sistema que desean. El diseño está condicionado a unas pocas restricciones. Es necesario formular y enfrentar las diferencias entre la condición deseada de la organización y el futuro que persigue ésta. En el capítulo dedicado a la formulación de la problemática, se definirán las brechas por subsanar en lo que resta del proceso de planificación.

1.7 Planificación de medios

Aquí se seleccionan las formas de cerrar las brechas, lo que requiere ya sea inventiva o espíritu de exploración. La creatividad desempeña un papel importantísimo en la invención o el descubrimiento de los medios por emplear. Estos comprenden desde políticas generales, programas, proyectos y prácticas hasta procedimientos específicos.

1.8 Planificación de recursos

En esta etapa de la planificación interactiva, el líder del grupo se ocupa de determinar, para cada tipo de recurso: 1. Cuánto, dónde y cuándo se requerirá; 2. De cuánto se dispondrá en el tiempo y lugar señalados, y 3. Lo que habrá de hacerse respecto a excedentes y escasez. Se deberán tomar en consideración los siguientes tipos de recursos: 1. Personas (asesores parlamentarios); 2. Equipo material; 3. Materiales, suministros y energía (consumibles); 4. Dinero, y 5. Información.

1.9 Implantación y control

Al diseñar la implantación, se designa a la persona, la función, el lugar y la fecha en que habrá de terminarse. Al diseñar las medidas de control, se definen procedimientos para identificar y monitorear los supuestos en que se basa el plan, los efectos que se espera surtirá éste y, por último, el método mediante el cual se detectarán y corregirán los errores en las expectativas y supuestos. Es la retroalimentación proporcionada por estas tres medidas de control lo que hará posible el aprendizaje y la adaptación en la organización.

2. La estrategia parlamentaria en el contexto del pluralismo político

Es función primordial de los grupos parlamentarios darle racionalidad a la toma de decisiones y luego compartirlas con otros grupos y también con ciudadanos organizados con el fin de generar consensos. Pero, para lograr este propósito se requiere primeramente emprender un autoconocimiento de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA, por sus siglas en español) y enseguida hay que proceder a diseñar una estrategia.

Habrá que partir de lo siguiente: un parlamento o congreso puede definirse como una asamblea en cuya base hay “un principio representativo”, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición. Son estructuras colegiadas organizadas no sobre la base de un principio jerárquico sino, por lo menos en líneas generales, sobre las bases de un principio igualitario en virtud del pluralismo político en su interior. Por lo tanto, estamos hablando de “una organización de tipo tendencialmente poliédrico. . . . Esta estructura organizacional tiene 2 dimensiones: la morfológica-estructural, y la funcional”.⁶

La dimensión funcional de los congresos guarda relación estrecha con la estrategia parlamentaria, y ésta aún más con la acción práctica del pluralismo político. Este último tiene asignada la función de limitar, controlar, incluso de intentar reducir el centro del poder dominante históricamente identificado. Para el caso de los congresos mexicanos, ese centro de poder dominante, sin duda, es el PRI. Según el pensamiento del teórico Roberto Dahl, el poder de un grupo dominante debe ser controlado (o balanceado) por el poder de otro u otros grupos parlamentarios.⁷

La estrategia diseñada cuidadosamente por grupos en las instituciones parlamentarias es algo común en países desarrollados. Pero, en estos tiempos de crisis permanente, lo más difícil para un poder legislativo en un país subdesarrollado, pobre, dependiente y, atrasado en varios rubros, como México, es evolucionar –primero– dentro de un sistema político democrático. El problema es que esto ahora se muestra lejano por haberse frenado la llamada “transición a la democracia” y la reforma política, “la definitiva”, no se ve para cuando.

“Evolucionar” significa superar los obstáculos que nos atan al pasado. Es avanzar en el reforzamiento real del Estado Democrático de Derecho. “Evolucionar” o “desarrollar” los congresos del país es abandonar la mentalidad tradicional y autoritaria que impera en ellos desde el siglo XIX. Es dejar de lado la simulación, la corrupción y el engaño. Es ponerlos a la par de los parlamentos de Europa y a la vanguardia de los países de América Latina como instituciones eficientes en hacer leyes y fiscalizar el quehacer de los otros poderes. Es dotarlos de una mentalidad adecuada y congruente a los cambios del siglo XXI. Es utilizar el pensamiento estratégico para afrontar los retos del presente y de los que vienen.

6 Bobbio, Matteucci, y Pasquino, 2008, vol. L-Z, p. 1124.

7 *Idem*, pp. 1184-1190.

Sin embargo, la realidad del país indica otro rumbo distinto, muy diferente al anterior. En lugar de avanzar hacia adelante vamos en retroceso en algunos aspectos y rubros. Hoy, en las dirigencias de los partidos políticos, concretamente en líderes e integrantes de grupos parlamentarios del Congreso de la Unión y congresos estatales, no se advierten indicios de cambio hacia el desarrollo de una mentalidad estratégica. Muy pocos teóricos nacionales señalan el rumbo a seguir en esta materia. Me atrevo a decir que en el país no hay críticos ni teóricos que sugieran la necesidad apremiante de establecer nuevos conocimientos intuitivos acerca de lo que son los elementos básicos de la estrategia aplicada a temas y asuntos legislativos.

Según sea el tiempo y lugar, los congresos y parlamentos del mundo desarrollan por lo general algunas formas culturales y prácticas propias (por cierto algunas se presumen son parte de la corrupción que se da hasta en los parlamentos de los Estados Unidos y europeos). Estas prácticas no necesariamente son de estirpe o de índole democrática y transformadora, y muy a menudo el éxito personal de legisladores o de los líderes de bancada está ligado a la habilidad y experticia para amoldarse o acomodarse a ellas.

El lucimiento personal de los parlamentarios mexicanos [recuérdese el principio: “La forma es fondo”] se basa en el discurso pronunciado en la tribuna o en declaraciones de banqueta a los medios masivos de comunicación social, no en sus acciones legislativas o en una estrategia bien diseñada y señalada. Muy pocos hacen propuestas legislativas inteligentes y con visión de futuro. Las llamadas “reformas estructurales” no prosperan. No tienen para cuándo convertirse en dictamen y discutirse en el seno del Pleno. Sólo se aprueban reformas muy modestas y limitadas, como la “energética” que resultó apenas “petrolera”.

En la actualidad, en México la forma de conducirse de la mayor parte de los partidos políticos con presencia en los congresos exalta la lógica pragmática y una supuesta racionalidad, pero no una mentalidad estratégica. Quienes sobresalen hoy en día en los medios masivos de comunicación social son, en su mayoría, políticos “chapados a la antigua” y barnizados con una capa superficial de modernidad e inteligencia, pero sus ideas fundamentales provienen del siglo XIX. Algunos parlamentarios apenas muestran pequeñas señas de una relativa capacidad intelectual para utilizar la crítica y el análisis de coyunturas políticas pasajeras. Pero, por ningún lado se dan a conocer los estadistas, los innovadores o reformadores del presente y del futuro inmediato, que tanto hacen falta en México.

3. Aproximación a un concepto de estrategia parlamentaria

Las estrategias parlamentarias son las acciones estudiadas y realizadas para alcanzar algunos fines político-legislativos, de control de otros poderes y fiscalización del gasto público, teniendo en cuenta, además, la posición competitiva

del grupo parlamentario, si es mayoritario o minoritario, o si está en consonancia política (o dependencia) con el titular del Poder Ejecutivo.

“En términos militares, según el general francés Barre, estrategia es *lo que se hace antes y lejos del lugar del combate*”.⁸ En el caso de los congresos la estrategia se hace antes y fuera del salón de sesiones y lejos de la tribuna parlamentaria o de las cámaras de televisión y grabadoras de sonido de reporteros. Lo que se hace posteriormente en el salón de sesiones del Congreso, en el momento del “combate ideológico” en la tribuna, discusión de dictámenes, temas y propuestas parlamentarias son sólo tácticas, pero no son concretamente estrategias.

El pensamiento estratégico aplicado a los partidos con presencia en los poderes legislativos de México consiste en comprender las relaciones complejas entre los contextos interno (situación dentro de la legislatura) y externo (la sociedad) con sus acciones y desempeño como grupo parlamentario.

Por otro lado, sería útil elaborar algunos mapas mentales que describan de manera clara y gráfica estas relaciones y sirvan como guía para elaborar una estrategia viable o más bien un plan estratégico para la toma de decisiones del grupo parlamentario.

4. 10 principios polémicos

Los principios y valores forman parte de la base de todo sistema parlamentario, incluso de las fracciones que lo componen. Algunas críticas frecuentes a los parlamentos y congresos del mundo obedecen a que los grupos de legisladores no planifican sus actividades esenciales ni de gestión o de control, ni aplican principios, valores, objetivos, métodos y técnicas depuradas que orienten el trabajo que desarrollan.

Primer principio. Como afirmaba Goethe, “La acción (es decir, en este caso la práctica parlamentaria) sin inteligencia (es decir, sin estrategia parlamentaria) es pura barbarie”.

Segundo principio. “La forma es fondo”. Creado por el jurista mexicano Jesús Reyes Heróles, ideólogo del PRI. Es un aporte de México al mundo en lo que se refiere a práctica política. Se fomenta y cultiva la forma, es decir, la imagen y el discurso público de los políticos parlamentarios porque además el fondo puede ser en algunos casos irrelevante... o no conviene a los intereses del grupo y del partido.

Tercer principio. De acuerdo al segundo principio de Peter. Lo que no funciona bien en los grupos parlamentarios es infinitamente mejor que lo que no funciona.

8 Fernández, 2004, p. 7.

Cuarto principio. Según la teoría de la Navaja de Occam (*entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem*). En igualdad de condiciones, y entre varias propuestas legislativas planteadas, la más sencilla es probablemente la correcta.

Quinto principio. La democracia representativa; el pluralismo político; la honestidad, la tolerancia y respeto a las ideas de los otros; la solidaridad, la transparencia, y la rendición de cuentas son fundamento del trabajo parlamentario (un ideal muchas veces ignorado en la práctica parlamentaria).

Sexto principio. La estructura de la Cámara o del Congreso sigue a la estrategia del grupo parlamentario que tiene la mayoría, de la misma manera que el pie izquierdo sigue al derecho. En otras palabras, la estrategia y la estructura están relacionadas entre sí.

Séptimo principio. “En la Cámara todo es negociable... incluso hasta las muestras médicas”. Expresión jocosa. Ello, en alusión clara a que en los recintos parlamentarios o fuera de ellos es posible armar y concluir cualquier tipo de negociación, como por ejemplo, la que se realizó entre las fracciones parlamentarias de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para permitir el ingreso subrepticio a las instalaciones de la Cámara y luego tomarle la protesta como diputado a un presunto delincuente del crimen organizado y evadido de la justicia, “hermano incómodo” de Leonel Godoy Rangel, gobernador perredista de Michoacán.

Octavo principio. Disciplina partidista por encima de todo. “Se nos permite hacer críticas y acciones contra el titular del Poder Ejecutivo, o contra cualquier gobernador o funcionario público, siempre y cuando no sea miembro de nuestro partido”.

Noveno principio. Autonomía parlamentaria. Es decir, la no interferencia de otros órganos políticos en los *interna corporis*. Este es uno de los principales ejes importantes sobre los que se desenvuelve actualmente el trabajo de Congreso de la Unión, no así algunos congresos estatales dominados por el autoritarismo de gobernadores, cuando la mayoría parlamentaria cede soberanía por sumisión al “jefe” que procede del mismo partido.

Décimo principio. “Hay mayores posibilidades de acertar cuando se corrige lo que se conoce que cuando se adopta lo que se ignora... lo que no funciona no funcionará; en algún momento habrá que cambiarlo”.⁹

5. La mente del estratega parlamentario

En el espacio parlamentario, es determinante el estado mental de líder principal del grupo parlamentario mayoritario: es prioritario adquirir el sentido de misión suprema si se quiere obtener el éxito en un plan determinado. El estratega debe ser creativo e intuitivo, más que racional. Sin embargo, los verdaderos estrategas no rehúyen el análisis objetivo. De hecho no pueden trabajar eficien-

9 Valadés, 2011, p.10.

temente sin él. “Pero sólo lo utilizan para estimular el proceso creativo, probar las ideas que surgen [aparentemente de la nada], afinar sus implicaciones estratégicas o asegurar la correcta ejecución de ideas ‘locas’ de alto potencial, que de otra manera nunca se implementarían de forma adecuada”.¹⁰

El principal obstáculo al que se enfrenta la mente del estratega parlamentario es la gran dificultad de desarrollar y aplicar estrategias audaces e innovadoras dentro de los contextos interno (congreso) y externo (sociedad) de la política mexicana dominada –en su mayor parte– por formas tradicionales autoritarias y antidemocráticas. Es decir, se manifiesta de manera influyente una cultura parlamentaria inhibidora, muy reacia a los cambios, como la cultura que caracteriza a los partidos políticos de México. Además, el horizonte temporal es muy corto. El plazo largo es de 6 años en el Senado de la República, en tanto que en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, congresos locales y Asamblea Legislativa del D.F., carecen de éste [ya que un plazo largo es alrededor de cuatro años, mínimo]. El plazo corto está asociado a los planes tácticos, y hay unanimidad que éste gira alrededor de un año, o incluso puede ser para un período ordinario de sesiones.

Por otro lado, en los congresos, las formas tradicionales tienen bastante peso y los jóvenes políticos brillantes con estudios de posgrado en el extranjero no tienen futuro si no cuentan con el aval de los viejos líderes “hechos a la antigua”. Los jóvenes parlamentarios con inventiva y creatividad comúnmente son desplazados al enfrentarse a los fuertes intereses de grupo y corporativos que financian y mantienen al partido. Al margen de lo anterior, en los grupos parlamentarios se aprecian tres roles perfectamente definidos, aunque en la práctica cotidiana aparezcan mezclados:

El rol del líder del partido o del grupo parlamentario. Es aquel que fija los fines de común acuerdo o de manera autoritaria, así como las metas (la parte sustancial de la agenda legislativa del grupo). Es decir, los objetivos que se quieren lograr a lo largo de la legislatura.

El rol del técnico experto. El especialista y responsable de hacer la evaluación externa e interna, y formular hipótesis y escenarios posibles sobre acontecimientos futuros.

El rol del estratega. El que tiene que formular las acciones a emprender para conseguir lo que desea el líder o el grupo en su conjunto, teniendo en cuenta lo que plantea el especialista.

6. El “tipo ideal” de un plan estratégico parlamentario

De entrada, hay que aclarar que una estrategia no es otra cosa que un plan de acción y que este plan debería comprender básicamente la agenda legislativa propuesta por el grupo parlamentario en el contexto de la pluralidad política

10 Ohmae, 2004, p.3.

que se vive en el interior de los congresos. El plan pretende maximizar los puntos fuertes propios contra las fortalezas [considerando también las debilidades y oportunidades] de otros grupos dentro del ámbito parlamentario.

Debiera ser un objetivo del plan de cualquier grupo parlamentario, demostrar que la pluralidad política en los congresos genera resultados tangibles en la producción de leyes, decretos y acuerdos eficaces, así como lograr aumentar la credibilidad social mediante una adecuada, firme y honesta fiscalización del gasto público. A continuación presento algunas propuestas, de mi invención, de lo que pudiera ser parte de un plan.

Proyecto de *Visión*. Ser auténticos representantes populares, agentes del cambio social que requiere el país y canal de expresión de los intereses de las mayorías. Generar credibilidad y confianza social al ejercer el trabajo al interior de las comisiones legislativas y en el Pleno. Defender por todos los medios legítimos el ejercicio autónomo, soberano e independiente de las funciones parlamentarias constitucionales y legales.

Proyecto de *Misión*. Ejercer un liderazgo eficaz, fructífero, con legitimidad democrática, con tolerancia a las ideas y proyectos de otros y sin detrimento de la pluralidad política que caracteriza al Congreso. Representar al partido político dignamente, pero poniendo por encima siempre los intereses de las mayorías. Legislar para lograr el desarrollo sustentable, reducir la pobreza, la corrupción, la impunidad y la injusticia, y fiscalizar con honestidad a los órganos internos y a los otros poderes del Estado.

Algunos *Valores*

- Tolerancia y respeto a los compañeros legisladores.
- Pluralidad política.
- Libertad de expresión.
- Hablar con verdad en la tribuna.
- Solidaridad entre los compañeros de bancada.
- Construcción de acuerdos por consensos.
- Alianzas y coaliciones parlamentarias.

Ejemplo de un *objetivo general*

“Corregir el rumbo del país”, cabeza de una declaración de prensa al diario *Milenio* hecha por Manlio Fabio Beltrones, líder priista en el Senado de la República.

Ejemplo de *objetivos específicos*

“Buscar consensos en torno a una agenda de reformas necesarias para corregir el rumbo de la nación y promover un gobierno que sirva a la ciudadanía”.

“Construir los consensos necesarios para impulsar las reformas que den cohesión y fortaleza a la acción del gobierno y la sociedad”.

Ejemplos de *metas*

Aprobar decretos de reformas en las materias fiscal y laboral, dos de las reformas estructurales de las que tanto se ha hablado.

Aprobar decretos en torno a “la reforma política definitiva”, que contemple la figura de candidaturas independientes, la reelección inmediata de legisladores, la reestructuración de los tres poderes del Estado, entre otras propuestas.

Aprobar una reforma profunda al sistema educativo nacional, y eliminar la injerencia negativa de poderes fácticos en su control (por ejemplo la que ejerce el SNTE y su lideresa).

Aprobar una reforma para que los bienes inmuebles y muebles decomisados a la delincuencia organizada sean donados, sin mayor trámite, al sistema educativo y a programas de desarrollo social.

Aprobar decretos de reformas constitucionales y legales para dotar de autonomía plena a la institución del Ministerio Público federal, por ejemplo.

Faltaría completar el plan estratégico con un diagnóstico del ámbito interno y externo, definir las políticas del grupo, las restricciones, las limitaciones, las líneas estratégicas, otros grandes objetivos o metas a alcanzar y un programa calendarizado. En este caso particular, el Grupo Parlamentario del PRI en el Senado debe entender que si bien no podemos adivinar el futuro, “un plan no se hace para que se cumpla [al cien por ciento], sino para actuar cuando no se cumple”, como lo expresara Peter Drucker. Además, si el plan no se cumple, se reformula.¹¹

7. Cinco argumentos en contra del plan estratégico de grupos parlamentarios

Ocurre con demasiada frecuencia que los legisladores se olvidan de la ideología que alguna vez ostentaron sus partidos políticos y en los años recientes se han vuelto sumamente pragmáticos, por esto muchos de ellos no están de acuerdo con el razonamiento de trazar un plan estratégico, que contenga un proyecto de agenda legislativa, y oriente el trabajo parlamentario del grupo.¹²

Los argumentos más socorridos son los siguientes:

1. No tiene sentido planear para el futuro porque el entorno político nacional o local es muy cambiante e inestable. “Los legisladores estamos de paso en la Cámara”, además “estamos pensando en la siguiente campaña electoral, en la sucesión presidencial de 2012”.
2. Hay una imposibilidad de planificar a largo plazo en el Congreso de la Unión, ya que únicamente los senadores gozan de un ejercicio de 6 años,

¹¹ Fernández, 2004, p. 14.

¹² *Idem.*, p. 13.

en tanto que los diputados si quisieran planear una estrategia parlamentaria sería a corto plazo (a tres años que es la duración de una legislatura en la Cámara de Diputados).

3. Un plan formal es “un freno a una gestión ágil operativa”.
4. “Atender los problemas de largo plazo son una tontería... distraen nuestra atención de los problemas político-electorales que tiene el partido”.
5. “Es suficiente que el líder posea una mentalidad estratégica. Basta que el líder del grupo parlamentario, o en su caso el líder del partido o el gobernador del Estado sepa qué hacer y que los demás lo entiendan, lo acepten y lo apliquen”. La disciplina partidista funciona en la mayoría de las veces de manera vertical y no horizontal.

8. La ventaja competitiva de los grupos parlamentarios con mayoría

La ventaja competitiva de un grupo parlamentario se logra cuando este tiene una estrategia basada en las fortalezas de su contexto interno, sin descuidar el análisis externo de la correlación de fuerzas políticas en la sociedad. Es el caso del PRI en la actual LXI legislatura del Congreso de la Unión, y en los congresos estatales donde detentan mayoría de curules. Las mayores amenazas de los grupos parlamentarios mayoritarios están en el exterior (sociedad), y no en el seno de los congresos. Las mayores oportunidades están en el interior, obviamente.

9. Conclusiones

Están cambiando rápidamente los planteamientos acerca de la política, la gestión gubernamental, el diseño y funciones de parlamentos, congresos y asambleas legislativas. En un mundo de acelerados cambios, intensivo en nuevos conocimientos y en técnicas, se antoja cambiar el concepto estático y anquilosado de la estructura formal de los congresos, las funciones de sus órganos y de grupos parlamentarios que los componen. No hay duda que urge darle dinamismo y agilidad al proceso legislativo mediante la construcción de acuerdos parlamentarios y nuevas normas internas.

En este nuevo milenio, los congresos y asambleas legislativas de México se enfrentarán a enormes desafíos y adversidades. Entre los desafíos quizás los más importantes sean revalorar y readecuar sus funciones en el campo de las relaciones con los otros poderes estatales, pero también con los crecientes poderes fácticos influyentes en decisiones gubernamentales. Asimismo, asumir con responsabilidad, conocimientos y agilidad la adopción de medidas de mitigación y adaptación al irreversible cambio climático, si no estará en grave peligro la gobernabilidad y la misma sustentabilidad o sobrevivencia de la nación.

Mientras que por un principio básico de economía se busca reducir el andamiaje burocrático de las estructuras gubernamentales, como contrapartida los congresos y asambleas legislativas tienden a crecer en cuanto a su tamaño, pero también debieran crecer en cuanto a su autonomía real, atribuciones y calidad en su desempeño. La dinámica de la vida nacional exige transformar a fondo algunas instituciones fundamentales que rigen la convivencia entre los mexicanos. De inicio, se deben modernizar y ser más eficientes en su desempeño los poderes legislativos. Se debe adoptar como mejor divisa el pensamiento estratégico para transformarlos. Es urgente rediseñar a la institución hacedora de leyes que data del siglo XIX. Es apremiante modificar y actualizar usos, prácticas, costumbres y conductas políticas parlamentarias, haciéndolas menos burocráticas, más expeditas, ágiles y eficaces para encarar los grandes desafíos que la nación enfrenta. En México, los ciudadanos aspiran a vivir en una democracia plena que tenga sustancia y calidad humana, para beneficiar realmente a la gente y no sólo a las minorías privilegiadas. Aún sigue siendo un sueño colectivo ser representados eficazmente en los congresos. Por ello, los diputados y senadores que ahora son cuestionados como nunca había sucedido, deben actuar en consecuencia y ser congruentes con el estado de necesidad y urgencia que vive el país. No deben esperar que se agudicen aún más la incredulidad hacia ellos y los problemas políticos, económicos y sociales. Sin duda, en México se requieren normas nuevas en la vida social, pero también en la vida parlamentaria. Algunos analistas políticos sugieren un nuevo pacto social para que hombres y mujeres puedan sobrevivir, convivir y coexistir en una sociedad más armónica y menos conflictiva. Sobre todo, se requiere voluntad política e inteligencia para enfrentar el mega-poder fáctico de la delincuencia organizada, capaz de dominar grandes territorios, regiones y estados completos. Un tema a debatir y que se inscribe en la alternancia y pluralidad política, será que el Congreso General continúe fortaleciéndose como poder autónomo e independiente (con más razón si el PRI recupera la presidencia de la República en el año 2012). Pero, también deben hacerlo los congresos estatales, que no ejercen su independencia y soberanía teórica en sus relaciones con los poderes ejecutivos locales. Habrá que regresar a los orígenes del parlamentarismo, pero con una mentalidad estratégica acorde a los tiempos. Urge rescatar esa vieja propuesta de que una mayoría parlamentaria exija resultados y cuentas claras a las autoridades. Exigir mayor eficiencia y responsabilidad en el cumplimiento de sus funciones a los otros poderes. Y en su caso, aplicar estrictamente la Ley, sin importar si dichas autoridades son del mismo partido político. Es urgente terminar con las complicidades aberrantes que alimentan la corrupción e impunidad en todos los espacios y niveles de gobierno y también hacia el interior de los parlamentos. Los diputados y senadores no tienen otra obligación más importante que exigir la aplicación estricta de la Ley y que se imparta justicia sin mirar a quien. Asimismo, otros temas se relacionan con las demandas reiteradas y multicitadas de acotar las atribuciones meta-cons-

titucionales del Poder Ejecutivo federal y de los gobernadores de los estados. Se requiere aplicar una real dirección estratégica en las mayorías, la cual es la prolongación de la planificación, incorporada la agenda legislativa del grupo parlamentario mayoritario.

En fin, tales ideas y propuestas sólo tienen cabida y eficacia en planes estratégicos de mayorías parlamentarias. No sólo servirían dichos planes para “controlar” un congreso sino para cambiar el rumbo del país. Falta un plan maestro, ideado por una mente estrategia lúcida y nacionalista. Un plan de una mayoría de representantes populares, cuya composición sea realmente de estadistas, con visión de futuro. Una mayoría parlamentaria en ambas cámaras del Congreso General, dotada de grandes fortalezas y oportunidades para ser capaz de cambiar la historia y el rumbo de la nación.

Bibliografía

- AZIZ, A. (2011, 12 y 18 de abril). Abismo entre políticos y ciudadanos. *El Debate de Culiacán*, pp. A 32 y A 41.
- BERLÍN, F. (1993). *Derecho parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BOBBIO, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. (2008). *Diccionario de política* (16ª ed.). (2 vols.) México: Siglo XXI editores.
- FERNÁNDEZ, A. (2004). *Dirección y planificación estratégicas en las empresas y organizaciones. Un manual práctico para elaborar un plan estratégico*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- GARRIDO, S. (2006). *Dirección estratégica* (2da. Ed.). Madrid: McGraw Hill/Interamericana de España.
- MERCADO, A. (2011, 11 de abril). Se debe corregir el rumbo del país. *Milenio*, p. 8.
- MIMIAGA, R. y Valenzuela, E. (2009). *El Poder Legislativo del Estado de Sinaloa*. En Chávez Hernández, E. (Coord.), Introducción al Derecho Parlamentario Estatal, estudios sobre los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (pp. 725-750). México: Universidad Nacional Autónoma de México/ Senado de la República.
- MIMIAGA, R. (2011). La política simulada y la negación de la naturaleza. *Politeia*, 53, 25-31.
- MIMIAGA, R. (2005). *El desarrollo del pluralismo político en el Congreso del Estado de Sinaloa*. En Castillo, M., Inzunza, E., Luque, J., Mimiaga, R., Vázquez, J., Villarreal A., et. al. El desarrollo del pluralismo político en Sinaloa. Primer certamen de ensayo político (pp. 39-54). Culiacán: Consejo Estatal Electoral de Sinaloa/Universidad Autónoma de Sinaloa.
- OHMAE, K. (2004). *La mente del estratega* (segunda edición). (T. Roberto Hass García). Madrid: McGraw Hill/Interamericana de España.
- VALADÉS, D. (2011). La reforma del sistema presidencial mexicano. *Este País, tendencias y opiniones*. 293 (3), 4-10.

◆ Generalidades de la táctica y de la práctica

Carlos Antonio Moreno Sánchez¹

1. Táctica

Para partir con un rumbo preciso, es necesario comprender el origen etimológico de táctica ya que proviene del Griego *taktiké*; entendido como la forma de poner las cosas en orden. También es considerado como una rama del arte militar que regula las operaciones en el combate; se distingue de la estrategia en que ésta se trata de la conducción de la guerra en general: movilización, reclutamiento, instrucción, movimientos de tropas, etcétera.²

La táctica es la ciencia de la conducción del combate y puede ser pura, cuando estudia los dispositivos para marchar y combatir, y aplicada, en cuanto utiliza los principios de la primera en las realidades concretas. En cualquier caso el concepto general de táctica supone una estrecha cooperación entre las armas que intervienen en el combate, además de la táctica especial, propia de cada arma. La articulación de las armas, los hombres y el terreno está sujeta a determinados principios del arte de la guerra, que la experiencia ha consagrado; la sorpresa, la acción de conjunto, la economía de fuerzas, entre otras.³

Pero los métodos de combate y los procedimientos de ejecución tendentes a la consecución de estos principios, han cambiado y seguirán cambiando continuamente con el perfeccionamiento de las armas o la aparición de otras nuevas.

Grosso modo, la táctica no solamente se emplea con fines bélicos; sino, que es aplicable prácticamente a toda actividad humana, por lo que de forma sintética se conceptualiza a la táctica como “sistema o habilidad que se emplea para lograr un fin”.⁴

1 Es Abogado, Notario y Actuario por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; tiene maestría en Ciencias Penales por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; doctorado en Derecho por la misma universidad; Mediador certificado por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, el Instituto de Estudios Judiciales y la Coordinación Internacional de Mediación y por la Coordinación de Capacitación y creación de Centros de Mediación y la Dirección del Centro Estatal; profesor de tiempo completo, titular e investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (1993 a la fecha en la licenciatura y pos grado en Derecho); Presidente de la Academia de Derecho Civil y Mercantil (BUAP, 2002 a la fecha). Es consejero del Instituto *Belisario Domínguez*, del Senado de la República.

2 Diccionario Terminológico Griego, 1990, p. 102.

3 *Ibidem.*, p. 103.

4 Lexis 22, 1976, p. 5593.

Uno de los más importantes objetivos que persigue un legislador de alguno de los partidos políticos perteneciente a los grupos de un congreso o parlamento, es conseguir un elevado desarrollo del pensamiento táctico de sus practicantes, ya que en la mayoría de los casos, no gana el legislador que posea mayor resistencia, fuerza, rapidez o movilidad al articular; ganará el legislador que sea capaz de realizar la mejor ejecución técnica desde el punto de vista de argumentación, además percibir las disímiles y variadas situaciones que se presentan durante el debate, las analice correctamente, y se ejecute el elemento técnico apropiado, valorando su propia condición con relación al argumento de su contrario.

Sin embargo, a pesar de tener bien claro los preceptos anteriores, no se llevan a la práctica de la manera correcta, ya que en ocasiones las definiciones que se asumen de Estrategia, Táctica y Técnica propician la confusión.

En este sentido se presenta otro error de interpretación de la táctica, al confundirlo un tanto con lo que se refiere a técnica, ya que algunos piensan que con solo situarse frente a un contrario y realizar trabajos dirigidos están en presencia de un desarrollo táctico, lo cual constituye un error, si es que estamos de acuerdo con las fases de la táctica. En este caso, solo estarían educando percepciones tempo-espaciales, junto a un acumulo de posibles soluciones, pero sin llegar a enseñar la habilidad de percibir las intenciones del contrario, como tampoco la posibilidad de analizar y decidir por si solo la ejecución técnica más apropiada.

Con tal reflexión no se quiere decir que lo realizado esté incorrecto, sólo que no está de acuerdo con que los mecanismos de ejecución estandarizados ocupen el mayor volumen de la preparación táctica y mucho menos en legisladores experimentados y en periodos de debate, puesto que el pensamiento operativo y la toma de decisión no juegan un rol protagónico en estos contenidos. En otras palabras; ¿Para qué se le dedica tanto tiempo a las ejecuciones dirigidas? Si lo fundamental y a la vez difícil de aprender es ¿Qué?, ¿Cómo?, ¿Cuándo?, ¿Dónde? y ¿Con qué? solucionar las situaciones presentadas.

2. Fases

2.1 Estrategia

La estrategia es uno de los fenómenos que no sólo se circunscribe a la guerra, la economía y el deporte, sino que se manifiesta constantemente en cualquier contexto social. Por ejemplo: En el ámbito parlamentario un legislador se propone la aprobación de una Ley y traza su plan para poderlo alcanzar. En el plano económico una persona elabora su plan para la compra de una casa, auto, gimnasio, etcétera, incluso en el plano familiar, una pareja planifica cuántos y cuándo tener hijos.

2.2 Definición

“La estrategia es el proyecto o programa que se elabora sobre determinada base, para alcanzar el objetivo propuesto”.⁵

2.3 Características de la estrategia parlamentaria

1. Se determina a partir de una caracterización preliminar de los factores que condicionan el establecimiento de objetivos.

Para conocer dichos factores debemos realizarnos las siguientes interrogantes, referente a los parlamentarios fundamentalmente:

¿Con qué contamos? ¿A qué nos enfrentamos? ¿Bajo qué condiciones externas se realizará el debate?

Tales interrogantes podrán ser respondidas teniendo en cuenta los siguientes indicadores:

| ¿Con qué contamos? | ¿A qué nos enfrentamos? | ¿Bajo qué condiciones externas se realizará el debate y/o la votación? |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Condición de Argumentación. - Nivel técnico. - Nivel táctico. - Conocimiento teórico. - Características psicológicas. - Características generales. - Resultados competitivos a diferentes niveles. - Experiencia legislativa. - Condiciones materiales y económicas que se dispone para debatir y ganar. - Otros. <p>Estos indicadores deben ser respondidos de forma objetiva, ya que se cuenta con la muestra para hacerle las mediciones.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Condición de Argumentación. - Nivel técnico. - Nivel táctico. - Conocimiento teórico. - Características psicológicas. - Características generales. - Resultados competitivos a diferentes niveles. - Experiencia legislativa. - Condiciones materiales y económicas que se dispone para debatir y ganar. - Otros. <p>La caracterización se hace según la sesión y Anteriores.</p> | <p>Se deberá tener conocimiento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dónde será la sede del evento. - Las condiciones dictaminadoras o de votación. - Diferencias de horarios. - Sistema operativo a utilizar. - Nivel del evento. - Características de la conformación del congreso o cámara. - Etcétera. <p>Estos indicadores tienen una respuesta objetiva ya que son datos que se dan a conocer con antelación a la sesión por medio de las convocatorias y demás medios de difusión.</p> |

⁵ Hamilton, 2010, p. 312.

2. Pueden ser aplicadas por todo los miembros de las cámaras (Presidente del senado o Presidente de la Cámara de Diputados, Comisiones, Juntas de Coordinación, Institutos, Asesores).
3. La persona que la realiza se relaciona con la globalidad de los aspectos.
4. Tiene como finalidad, alcanzar el pronóstico.
5. La evaluación se hace relacionando el resultado competitivo con el pronóstico dado.
6. Se pone de manifiesto en todos los procesos legislativos.
7. Exige de una planificación lógica, pero sin inmediatez.

2.4 Ejemplos

- La elaboración de proyectos, iniciativas de Ley, planes (p.e. Plan Nacional de Desarrollo) y presupuestos (p.e. Presupuesto de Egresos de la Federación), periodos de sesiones, comisiones, etcétera.
- La selección de los legisladores que saldrán a argumentar en la próxima sesión.
- El reajuste que hace el líder de cada bancada y grupo parlamentario al determinar en qué sesión debatirá cada legislador, según le vea posibilidades.
- Las orientaciones que ofrecen los asesores durante los tiempos solicitados o parciales reglamentados.

2.5 La Táctica

Mientras que la estrategia presupone la actuación de los contrarios, mediante un análisis teórico que permite establecer planes posteriores, la táctica es el conjunto de componentes que se integran para satisfacer toda una serie de situaciones durante las sesiones. La cual está dirigida a la utilización racional de las posibilidades del legislador, y al aprovechamiento total de las deficiencias y errores del otro u otros parlamentarios.

2.6 Definición

La táctica es el proceso en que se conjugan todas las posibilidades físicas, técnicas, teóricas, psicológicas, argumentativas y demás, para dar una solución inmediata a las disímiles situaciones imprevistas y cambiantes que se crean en condiciones de oposición.

2.7 Características de la táctica legislativa

1. Se determina a partir del accionar del oponente.
2. Sólo puede ser aplicada por el legislador en condiciones de oposición.

3. La persona que la realiza se relaciona con el oponente.
4. Tiene como finalidad el logro de objetivos parciales, a partir de situaciones.
5. La evaluación se hace a partir de la efectividad lograda.
6. Se pone de manifiesto en los congresos, parlamentos o cámaras.
7. Exige de acciones lógicas, con extrema inmediatez.

2.8 Técnica

Una vez aclarados los términos anteriores, llegamos a la técnica con menos confusiones. La técnica al igual que la estrategia se presenta constantemente en la vida cotidiana. Se puede hablar de la técnica para; elaborar iniciativas, presentarlas y en general legislar. Resultando la técnica el medio que concreta la estrategia y la táctica.

2.9 Definición

La técnica se define como la ejecución de movimientos estructurales que obedecen a una serie de patrones tempo-espaciales modelos, que garantizan la eficiencia.

2.10 Características de la técnica legislativa

1. Se determina a partir de la estructura funcional modelo.
2. Sólo puede ser aplicada por el legislador.
3. La persona que la realiza se relaciona con factores tempo-espaciales.
4. Tiene como finalidad la ejecución de estructuras funcionales.
5. La evaluación se hace a partir de la cantidad de errores que se realicen en su ejecución con respecto a la estructura modelo.
6. Se ponen de manifiesto en todos los congresos, pero de forma determinante, en los pertenecientes al grupo parlamentario competitivo (PRD, PAN, PRI) ya que todas las ejecuciones técnicas realizadas durante las sesiones son votadas por el pleno, definiendo en gran medida el resultado final de cada legislador.
7. Exige de ejecuciones bajo determinado patrón estructural, a diferentes intensidades y condiciones.

2.11 Ejemplo

La realización de elementos técnicos en cualquier aprobación, sin que se manifieste la táctica.

| Indicadores | Estrategia | Táctica | Técnica |
|---|---|--|---|
| Se determina a partir de: | Una caracterización preliminar. | Accionar al contrario. | La estructura funcional modelo. |
| Puede ser aplicada por: | Todos los miembros del Congreso o Cámara. | El legislador en condiciones de oposición. | El legislador. |
| La persona que lo realiza se relaciona con: | La globalidad de los aspectos. | El oponente. | Los factores temporo-espaciales, técnicos, de discusión y debate. |
| Tiene como finalidad: | Alcanzar el pronóstico. | El logro de objetivos parciales. | La ejecución de estructuras funcionales. |
| Se evalúa a partir de: | Cumplimiento del pronóstico. | La efectividad. | Número de errores que se realicen en su ejecución. |
| Se pone de manifiesto: | En todos los procesos legislativos. | En las sesiones y debates parlamentarios. | En todos los procesos de aprobación, pero determinan en el grupo parlamentario. |
| Exige de: | Una planificación lógica sin inmediatez. | Acciones lógicas inmediatas. | Ejecuciones bajo determinado patrón estructural. |
| Palabra que resume el término. | Proyección | Solución | Realización. |

3. Práctica

Esta palabra proviene del latín *practica* como ejercicio de cualquier arte o facultad, conforme a sus reglas; también es la destreza adquirida con este ejercicio bajo la dirección de un maestro que tienen que hacer algunos para habilitarse y poder ejercer públicamente su profesión. Esa aplicación de una idea, doctrina, enseñanza o pensamiento; contraste experimental de una teoría.

Pero también se considera uso continuado, costumbre o estilo de una cosa; además de ser un modo o método que particularmente observa uno en sus operaciones.

Abordar la práctica desde un punto de vista epistemológico se convierte en un ejercicio complejo debido a la diversidad de concepciones que sobre ella existe, sin embargo, haré un breve recorrido por diversos autores para luego centrarme en la práctica formativa como la categoría propuesta por la investigación.

La práctica, o la forma como ésta se entiende, está determinada por la concepción de mundo y el ideal de sujeto que se tenga en un momento histórico determinado. Así, la visión idealista de los griegos representados en Platón y Aristóteles, concebían la práctica como el arte del argumento moral y político,

es decir, el pensamiento como lo esencial de la práctica, como el razonamiento que realizan las personas cuando se ven enfrentadas a situaciones complejas. De igual manera Kant, retoma esta concepción y propone la razón práctica; como una forma de conocimiento, fundada en la existencia de una moral absoluta.

Por otro lado y con una visión materialista del mundo, Marx, entiende la práctica como praxis, al concebir al hombre y la naturaleza como realidades objetivas. Es así que el ser humano como ser concreto tiene una actividad práctica que es el trabajo, de allí que el desarrollo de la producción determina a su vez el desarrollo social.

En esta misma línea, Lefebvre comprende la praxis como “el punto de partida y el de llegada del materialismo dialéctico. Esta palabra designa filosóficamente lo que el sentido común llama: “la vida real”.⁶ considerando que “La energía creadora se prolonga y se manifiesta humanamente en y por la praxis, es decir, la actividad total de los hombres, acción y pensamiento, trabajo material y conocimiento”.⁷

Por otro lado para Elvia González, desde la semiótica, la práctica hace referencia al mundo de lo real, mientras que la teoría gira en torno a los signos que la componen para explicar un hecho ya pasado. Simulaciones de lo real que crean una teoría, una reproducción equivalente a lo real, una hiperrealidad.⁸

En general, y de acuerdo a los planteamientos realizados por los autores antes mencionados, la práctica es una manera de transformar una realidad, de acercarnos a ella y plantear alternativas de solución hacia determinadas dificultades, aun desconociendo cual será la solución verdadera y real para cada situación. Pero, sin lugar a dudas, la práctica no debe verse como un componente aislado, sino que, para una mejor comprensión, requiere ser mirada en su relación con la teoría.

Frente a esto podemos encontrar igual diversidad de concepciones, que van desde aquellos que no encuentran la manera de articular estos elementos y la ven como algo separado, hasta quienes la consideran una relación complementaria para cualquier proceso.

Comúnmente, hemos entendido la práctica como “lo concreto, lo particular y contextualizado, todo lo que no es ‘teoría’, lo abstracto, lo universal e independiente del contexto”⁹ es decir, todo lo contrario; pero si queremos que los procesos legislativos den cuenta verdaderamente de las necesidades sociales y al tiempo poner a prueba los conocimientos teóricos de la disciplina; debemos comprender esta relación como un entramado complejo y complementario que es difícil de concretar en el accionar parlamentario, pero que igualmente debe ser un ejercicio constante para mejorar y transformar la realidad social.

6 Lefebvre, 1971, p. 122.

7 *Idem*, p. 122.

8 González, 1997, p. 104.

9 Juliao, 1999, p. 8.

Esta relación debe entenderse como lo plantea Ibryant, como un interlaminado, implicando esto: que la 'teoría' no es algo que se aplique "mecánicamente" a la práctica sino que está ya presente en ésta, de modo que, sin ella, la práctica no sería tal sino una simple conducta fortuita¹⁰ convirtiéndose no en una relación causal, sino interactiva.

De igual manera Elvia González plantea que las ciencias se construyen en ese movimiento constante, de la teoría a la práctica y de ésta hacia la primera, "La teoría habita la práctica y la práctica habita la teoría. La una está en la otra, simplemente coexisten, son".¹¹

Por otro lado, Imbernon, haciendo referencia al plano pedagógico, la entiende como una amalgama, una relación biunívoca que debe estar presente durante toda la formación del profesorado.

Continuando con la diversidad epistemológica que se teje alrededor de la práctica, he encontrado múltiples connotaciones que le han sido atribuidas dependiendo del autor o el campo de aplicación a que se haga referencia, entre las más comunes encontramos la práctica pedagógica, educativa, social, profesional y formativa.

3.1 Práctica legislativa

La práctica legislativa es entendida por Zuluaga como una noción metodológica diferente de aquello que acontece en el congreso, de aquello que hace cotidianamente el legislador. La práctica legislativa, como práctica discursiva, está constituida por el triángulo Institución (Cámara), Sujeto (Legislador) y Discurso (argumentación), triángulo que no es inmóvil y por el contrario posee su propia historicidad: de ahí que se hable de la "historia de la práctica legislativa".¹²

Para Vasco la formación y la educación son dos categorías que utiliza la sociedad para la inclusión a la cultura de sus integrantes, la primera hace referencia a las que se presentan en el clan o la familia, buscando la convivencia y la supervivencia en el sistema social dado. Estas prácticas "se presentan a partir del nacimiento y al menos hasta la edad en la que cada cultura considera al joven como ya iniciado en la comunidad".¹³ En este sentido, las prácticas formativas se convierten en las primeras instrucciones para la vida, en las normas que debe tener una persona para desempeñar su rol en la cultura.

La práctica legislativa o práctica parlamentaria se hace presente en contextos institucionalizados, cuyos protagonistas son los legisladores o parlamentarios. "Al institucionalizarse en la forma indicada las prácticas de formación, aparece la práctica legislativa, asignable a personas y roles que llamamos "legisladores y le-

10 Usher, 1992, p. 85.

11 González, 1997, p. 20.

12 Zuluaga, 1987, p. 415.

13 Vasco, 1990, p. 9.

gisladoras". Como podemos darnos cuenta desde esta concepción, la práctica legislativa y la práctica parlamentaria pueden utilizarse como sinónimo.

3.2 Práctica social

En cuanto a la práctica social podemos concebir al proceso legislativo como una expresión de ésta, ya que prepara al ser humano para vivir en una sociedad y en un contexto determinado. Este tipo de práctica como acción social no debe limitarse a un simple acto legislativo, pues como lo plantea Molina retomando a Melich "un acto es siempre algo realizado y puede considerársele independientemente del sujeto que actúa y de sus vivencias o sea que hace referencia al pasado.

La acción, tiene el sentido de la proyección previa, latente o manifiesta, hace referencia al futuro y está relacionada con el proyecto y con el sentido, es de tipo voluntario (a diferencia de la conducta, automáticamente reactiva y espontánea)".¹⁴

3.3 Práctica profesional

La práctica profesional es una elaboración desde los currículos, que le permite al legislador después de haber obtenido las bases teóricas o prácticas de su comisión, ponerlas en acción frente a una realidad concreta y exigente. Para Donald Shön "la práctica profesional supone la aplicación de la ciencia y la tecnología a los problemas prácticos".¹⁵

Esta categoría de práctica es comúnmente comprendida como ese tiempo en que el legislador luego de adquirir los conocimientos básicos sobre su campo disciplinar pasa a ejercerlos, enfrentándose a una realidad no vivida en las aulas de clase. Este momento de articulación de teoría y práctica se hace un proceso complejo donde el legislador a partir de su reflexión debe aprender a sortear las dificultades del medio y comprender que éstas no se resuelven con fórmulas aplicadas, sino que las soluciones parten de su capacidad de razonamiento y crítica frente a su comisión e ideología.

3.4 Práctica Formativa

Esta denominación está basada en el concepto amplio de la formación entendiéndola como "la comprensión de sí mismo que tiene el individuo o que tienen grupos aislados frente a otros" lo cual hace referencia a la imagen que los hombres tienen de sí mismos o de los otros.¹⁶

14 Molina, 2002, p. 60.

15 Shön, 2008, p. 88.

16 Benner, 1991, p. 95.

Desde este punto de vista la práctica formativa se comprende “como la acción que procura que los hombres descubran sus posibilidades, integrando la formación de las personas en la globalidad de sus aspectos educativos, instructivos y desarrolladores de la vida en su propio mundo. La práctica formativa no sólo se dirige al desarrollo de habilidades o desempeños, es fundamentalmente la búsqueda de la condición humana desde la capacidad que tiene el ser de formarse y de hacerse, mediante el aprendizaje y la experiencia.”¹⁷

A partir de esta concepción, la investigación optó por proponer la práctica formativa para el modelo de práctica legislativa que se implementa en el Instituto *Belisario Domínguez* del Senado de la República por ser un concepto amplio y englobador donde se pretende que los legisladores no sólo puedan formarse en la adquisición de capacidades para legislar un conocimiento, sino que al tiempo puedan aportar al desarrollo humano individual y del colectivo en que esté inmerso.

También se propone al Instituto *Belisario Domínguez* focalizar la atención a la técnica legislativa, puesto que ésta se preocupa tanto por que los mandamientos hipotéticos envueltos en la Ley estén bien contruidos desde el punto de vista lógico y semántico, como por establecer una real conexión entre el Derecho y las situaciones concretas que éste tiende a resolver u ordenar.¹⁸ Si se combinan táctica y práctica sustentadas en técnica legislativa, se contará con congresos eficaces y eficientes.

Es menester formar a los futuros legisladores y capacitar a los existentes, con por lo menos nociones de los tres aspectos que corresponden a otros tantos elementos de la tarea de preparación y redacción de una propuesta legal, pero que también están presentes en la discusión de la misma, por las cámaras. Ellos son:

1. *La diagnosis de la situación problemática o de la necesidad práctica que se pretende resolver mediante la expedición de la norma.* Es éste un elemento de carácter descriptivo y analítico que se incorpora en la exposición de motivos en la iniciativa y sirve para ilustrar sobre los motivos que le inspira.
2. *La decisión política,* está basada en el análisis del diagnóstico, como plantea el proponente de la iniciativa para resolver la situación o necesidad detectada. Este elemento determina el sentido que se orientará en la normalidad.¹⁹
3. *La elaboración o redacción misma de la preceptiva que se considera adecuada al logro de los propósitos expuestos,* se traduce en el contenido de la parte dispositiva, es de naturaleza eminentemente técnico-normativo y constituye lo que unos entienden por técnica legislativa en sentido estricto.²⁰

17 Molina, *Ibidem*, p. 65.

18 Moreno, 2003, p. 75.

19 Fernández, 1988, p. 72.

20 *Idem*.

Para que una propuesta legal responda cabalmente, es menester que se nutra el legislador de la máxima y más diversificada ilustración posible sobre la situación que se pretende regular. En este sentido asume especial importancia la modalidad participativa (planeación democrática). Ella permite recoger inquietudes y opiniones plurales desde el seno mismo de la población afectada, de los problemas que ayudan a formar el juicio que las autoridades hagan al respecto.²¹

También constituyen fuentes de esta información los sectores organizados de la sociedad civil que se dirigen a las autoridades planteando sus necesidades y sugiriendo formas posibles de solución y, por cierto las opiniones técnicas de las dependencias especializadas del gobierno, así como de las agrupaciones profesionales y de los centros de docencia e investigación.²²

La recolección y procesamiento de ésta información, ha de estar predominantemente presente en la base legislativa o de la elaboración de la propuesta, es importante que se reproduzca en cuanto se revele necesario en el proceso de análisis de la iniciativa por las comisiones de dictamen legislativo.

La definición del criterio político, cuya aportación corresponde, por entero a los funcionarios u órganos del poder público facultados para presentar iniciativas de ley y, cuya aprobación o rechazo constituye el *kernel* (expresión utilizada en el modelo lógico penal y que significa en alemán núcleo) de la discusión legislativa y de un eventual veto del proyecto por parte del ejecutivo (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2010).

La manufactura de la norma, permite dar forma definitiva a la normatividad propuesta (por así decirlo, el producto que absorbe y refleja los insumos anteriores) y reviste el carácter de tarea especializada que, para la adecuada elaboración de la ley, es conveniente se confíe a expertos en redacción y estructuración de normatividad jurídica. De esa manera proceden, por lo regular, las dependencias del ejecutivo cuando someten iniciativas a consideración del Presidente de la República, que las comisiones cuenten también con elencos profesionalizados en esta labor, de carácter permanente y con algún grado de especialización temática.²³

Planeación legislativa atañe al desarrollo de la función legislativa, considerada como proceso productivo de normas, la técnica aconseja que ella se ejerza de manera planificada, es decir, definiendo con criterio selectivo "según grados de prioridad y de urgencia" las iniciativas a proponer y debatir en un determinado periodo de sesiones del congreso, así como prever y respetar el tiempo suficiente para el análisis de cada proyecto.

En este sentido cabe tener en cuenta dos condiciones:

21 Moreno, 2003, p. 76.

22 *Idem*.

23 Moreno, 2003, p. 77.

- a. La observancia de un criterio moderado y selectivo en la expedición de ordenamientos legales, tomando en cuenta que la profusión innecesaria de leyes sólo contribuye a hacer más difícil su conocimiento y dificultar su aplicación.
- b. La necesidad de contemplar el tiempo suficiente para que el trabajo legislativo se desarrolle sin premura asfixiante, evitando incurrir en precipitaciones en el estudio y despacho de las iniciativas.

División del trabajo legislativo, la optimización de la calidad de la Ley hace recomendable que en su elaboración y revisión se articulen adecuadamente los aspectos técnicos y políticos. Esto supone que el órgano legislativo, para ejercer la cabalidad su responsabilidad decisoria sobre las propuestas de legislación, se asesore y auxilie por elementos calificados en cada una de las tareas que comprende el proceso de análisis y elaboración de la Ley. Por cierto que la facultad decisoria (de índole política) es privativa de los miembros de la comisión o de la asamblea plenaria, según el caso, pero lo conveniente es que ella se apoye en las apreciaciones y recomendaciones de los expertos en la materia sobre lo que versa la iniciativa y, por otra parte se traduzca en una expresión preceptiva cuya confección se encomiende a personal especializado en formulación normativa.²⁴

Lo anteriormente no desdeña el hecho de que, en ocasiones, los parlamentarios, como producto de su formación profesional o de su experiencia, pueden tener gran versación en materias de índole técnica pero ello no obsta para que las cámaras cuenten con organismos auxiliares propios que les brinden en cualquier caso el apoyo necesario en estos aspectos, operándose de hecho una distribución del trabajo legislativo entre el personal profesional del congreso y la representación política a la que aquel se subordina.

Para que esta colaboración opere eficazmente, es indispensable que el personal asesor no se supedite a la composición política de las cámaras, sino que se selecciona con base en rigurosos criterios de idoneidad (a través de concursos de oposición y antecedentes) y se le provea de la necesaria independencia de criterio para el cumplimiento de sus funciones por medio de la configuración de su desempeño como un servicio de carrera.

En este sentido, el doctor Jorge Madrazo cita como ejemplo interesante los consejos legislativos que, a nivel estrictamente técnico, operan el Congreso Federal y en muchos congresos locales de los Estados Unidos de Norteamérica.²⁵

Estructura de la Ley, todo proyecto de ley se compone de dos partes: una explicativa, llamada exposición de motivos y otra preceptiva, que es el articulado del ordenamiento.

24 Moreno, 2003, p. 79.

25 Madrazo, 1986.

Bibliografía

- BENNER, D. "La capacidad Formativa y la Determinación del ser humano." En: Revista Educación, Vol.42, Tubigen Instituto de Colaboración científica, 1991.
- Diccionario Terminológico Griego, Ed. Praxis 1990.
- FERNÁNDEZ Alvarez, Raul, "Base Política", Ed.Textos, Guatemala 1988.
- GONZÁLEZ, Elvía. "La Práctica como Alternativa Pedagógica". En: Memorias La Práctica una Forma de Proyección Social, seminario taller. Rionegro, Antioquia. 1997.
- HAMILTON, Peter "Estrategias aplicables", Ed. Oxford, ed. 2a., 2010.
- JULIAO, Carlos. "Acerca del Concepto de Praxis Educativa: Una Contribución a la Comprensión de 333. axeología Pedagógica". En: Praxis Pedagógica. Vol. N°1. 1999.
- LEFEVRE, Henry. El materialismo dialéctico. Buenos Aires: Ed. La Pleyade. 1971.
- Lexis 22, Ed. Bibliograf. Barcelona 1976.
- MOLINA y otros. La práctica formativa en el campo de la motricidad en contextos de realidad. Medellín. Soluciones editoriales. 2002.
- MORENO Sánchez Carlos Antonio, La legislación en el área artesanal e industrial en la década de los noventa y sus perspectivas, Ed. BUAP, 2003.
- SHÖN, Donald "La practica reflexiva Ensayos y Documentos.", Ed. Royal, 2008.
- USHER, Ibryant. La educación de adultos como teoría, práctica e investigación. La Coruña. Morata. 1992 p. 85.
- VASCO, Carlos. "Reflexiones sobre Pedagogía y Didáctica". En: Pedagogía y Currículo. Vol. N°4, Bogotá. 1990.
- VILLAMIL "Principios filosóficos" Ed. Cátedra, Argentina, 2007.
- ZULUAGA, Olga Lucía. "Pedagogía e Historia." Ed. Buenos Aires, (1987).

Otras Fuentes

- Madrazo, Jorge. Cita como ejemplo interesante los consejos legislativos que, a nivel estrictamente técnico, operan el Congreso Federal y en muchos congresos locales de los Estados Unidos de Norteamérica. (Madrazo, 1986)



◆ **Retrospectiva** de
la composición
e integración del
Poder Legislativo
en México

◆ Obstrucción, cabildeo y coaliciones en la Constitución de 1857. El asunto de la libertad de creencias

Adrián S. Gimete-Welsh¹

Ma. Jazmín Marín Buendía²

1. Resumen

El Poder Legislativo, como toda institución en la que interactúan sus actores, es un espacio en el que las iniciativas de ley pasan por un proceso de debate y negociación en todo el proceso legislativo. En este marco se instala la iniciativa en materia de libertad de creencias, presentada al Congreso Constituyente de 1856-57. El debate sobre la libertad de creencias y la separación de la Iglesia del Estado, ha sido, y es ahora, una temática que ha enfrentado a los actores políticos de ayer y de ahora, en pleno siglo XXI. Dada la trascendencia del asunto, el objetivo de este trabajo es el de desentrañar cuáles fueron los movimientos ideológicos realizados por los liberales y conservadores del Constituyente del 57. Para ello, nuestras bases de análisis son los enfoques teórico conceptuales espaciales, deliberativos, apelando asimismo a los enfoques del cabildeo, obstrucción y coaliciones.

1 Dr. en Ciencias Políticas por la UNAM, Investigador Nacional Nivel III, actual Coordinador General del Posgrado en Estudios Sociales, UAM-Iztapalapa.

Correo electrónico: gimatewelsh43@hotmail.com

2 Lic. en Ciencias Políticas por la UAM-Iztapalapa, actualmente alumna de la maestría en el Posgrado de Estudios Sociales, Línea Procesos Políticos de la misma institución.

Correo electrónico: jazminmb_1@hotmail.com

“Es necesario distinguir el menester civil y el religioso estableciendo la frontera entre la Iglesia y el Estado” (John Locke, Carta sobre la tolerancia, 2008, [1689])

2. Comentarios introductorios

La problemática de la separación del Estado y la Iglesia es tan añeja como contemporánea según podemos apreciar en el epígrafe de las ideas de John Locke. El debate ingresa en el ámbito de los constituyentes norteamericanos Jefferson y Madison.³ Jefferson subraya –en la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos* de 1776– la necesidad de que los ciudadanos de la comunidad civil tengan derecho a sus opiniones sobre la religión y la libertad de creer en Dios según su manera de pensar⁴, de ser libres y de contribuir o no a la Iglesia de Inglaterra mediante impuestos. En la Convención de mayo de 1776 se declara que, es un derecho natural que la práctica religiosa debe ser libre de acuerdo con la ley de los derechos de los hombres.⁵ Madison, en tono semejante, afirma que la religión puede imponerse sólo mediante la razón y la convicción, pero no por la fuerza ni mediante la violencia.⁶

Por el contrario, en las constituciones latinoamericanas, Ecuador, Perú y Colombia, además de México, muestran un articulado contradictorio. Por un lado, se declara que “todo ciudadano es libre de expresar su pensamiento”,⁷ pero en los artículos relacionados con la religión emerge la discordancia.

La constitución de Ecuador, por ejemplo, en su artículo 64 dice “Todo ciudadano puede expresar y publicar libremente sus pensamientos por medio de la prensa”; sin embargo, el artículo 8 nos muestra la intolerancia hacia las creencias de los ciudadanos: “La Religión Católica, Apostólica, Romana es la Religión del Estado. Es un deber del Gobierno en ejercicio del patronato protegerla con exclusión de cualquiera otra”.⁸

Por su parte, la Constitución peruana de 1822⁹ consagra “la libertad de prensa” en su artículo 8, fracción 2; pero el artículo 5 estipula la exclusividad de la religión católica: “Su religión es la Católica, Apostólica, Romana, con exclusión del ejercicio de cualquier otra”.¹⁰

3 Brenner, 2004.

4 *Idem.*, p. 32.

5 *Idem.*, p. 45.

6 *Idem.*, p. 68.

7 Ecuador, Inciso 8, Art. 66; Perú, Art. 2; Colombia, Art. 19 y 20; México, Art. 24.

8 Art. 8 constitucional, 1830.

9 Las constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920 y sólo hasta la constitución de 1933 se permiten otras religiones (Fernández, 2009).

10 Pareja, 1954, p. 434.

En el caso colombiano, de 1811 a 1830, el país tuvo ocho constituciones de los distintos departamentos hasta que en 1830 surge la nueva Constitución que tampoco duraría mucho ya que Venezuela y Ecuador se separan de Colombia. Así, en 1832 y 1843 surgen nuevos arreglos constitucionales, sobresale la constitución liberal de 1853 que establece el federalismo, el voto popular directo y la separación entre la Iglesia y el Estado, hasta que en el diseño constitucional de 1886 la religión católica se vuelve una vez más esencial para el Estado, además de ser el vehículo de la educación. Dicho arreglo institucional perdura hasta la nueva Constitución de 1991.

La Constitución mexicana de 1824 nos exhibe un arreglo constitucional contradictorio semejante. El artículo 31 consagra la "libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior", pero en el artículo 4 se prescribe la intolerancia religiosa al mencionar que: "La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la Católica, Apostólica y Romana. La nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra" (Art. 4 constitucional, 1824).

Estudiosos del constitucionalismo señalan que si la influencia norteamericana en los arreglos constitucionales de América Latina es el federalismo, el influjo gaditano es la intolerancia religiosa.¹¹ Pero limitar la influencia constitucional en el arreglo de 1824 al pensamiento norteamericano y gaditano es un reduccionismo; las ideas inglesas y francesas igualmente han dejado sus huellas en los constituyentes mexicanos a través del Bill of Rights, Habeas Corpus¹² y, por supuesto, el pensamiento de John Locke, como hemos advertido al inicio de este trabajo. Así entonces, si las ideas de inicios del siglo XIX fueron o no originales no es lo más importante, lo notable es la presencia del pensamiento liberal entre los constituyentes del 24 y del 57. Federalismo, soberanía nacional, derechos del hombre, división de poderes, pesos y contrapesos se oponen al centralismo y a la vez, a la intolerancia de creencias religiosas. Precisamente, de este último asunto deviene una de las grandes controversias del Constituyente de 1856-1857.

Ahora bien, instalados en la perspectiva de Michel Foucault (2005 [1970]), apreciamos un hilo conductor que relaciona el pensamiento de Locke con el de los constituyentes norteamericanos del siglo XVIII. Dicho en términos del epistemólogo francés, se hace patente la relación "historia", "sujeto" y "discurso" que posibilita la transposición de nuevas ideas y de nuevos mapas cognitivos que buscarán su expresión en los nuevos preceptos jurídicos del arreglo constitucional norteamericano, y de las constituciones fundantes mexicanas de 1824 y 1857 que entran en conflicto con la herencia colonial: la ideología conservadora por un lado y la ideología liberal por el otro,¹³ que funcionan

11 Rabasa, 2008, p. 9.

12 Levy, 2001.

13 Reyes, 1988.

como esquemas de representaciones y de saberes con los que los constituyentes se asocian o se identifican; y que suministran un patrón de comportamiento legislativo. Así la representación nacional es reflejo de la tensión de la sociedad mexicana en su conjunto. Pero la ideología, entendida aquí como sistema de ideas, tiene su expresión en el discurso de los constituyentes, en el hilvanado de sus argumentos que pueden o no tener una consecuencia lógica de obstruccionismo¹⁴ o cabildeo¹⁵ según se intenten construir coaliciones que son los elementos básicos de la deliberación. Cada uno impone una referencialidad a los actores políticos de manera positiva o negativa. Positiva en tanto se comparten esos referentes discursivos, negativa, en la medida que las improntas discursivas se oponen a otros referentes. Ambas formaciones discursivas se disputan el poder, instauran su hegemonía frente a otros discursos y de ahí su revestimiento de legitimidad. Es por eso que se puede precisar la distinción entre un discurso conservador y otro liberal, singularidad que se aprecia en el uso de los objetos discursivos, como veremos más adelante.

Sin embargo, ¿qué explicaciones podemos ofrecer al mantenimiento de la exclusividad de la religión católica en México hasta mediados del siglo XIX? Sin duda, la permanencia de un discurso hegemónico revestido de legitimidad que se refuerza en la subsistencia del Patronato¹⁶ de la Constitución de 1824 y la incapacidad del Estado mexicano a través de su soberanía para darle la interpretación apropiada. No obstante al ejercicio del Patronato correspondiente con el Estado, por una parte; por la otra, México se presenta como un territorio que ingresa al liberalismo político con estructuras sociales, culturales y religiosas que mantiene rasgos tradicionales.¹⁷ En efecto, con el derrumbamiento del esquema monárquico o imperial encarnado en Iturbide,¹⁸ se hace presente el régimen representativo, los derechos individuales, la libertad de imprenta y la soberanía del pueblo, pero subsiste la ideología y las prácticas más rancias de la colonia: el Congreso jura la nueva Constitución con un *Te Deum*¹⁹ en la Catedral Metropolitana. Esta es la paradoja de la nueva República. Pero esta contradicción es una de las interpretaciones, ya que desde otra óptica, el sentido de “gobierno” es simultáneamente jurídico y religioso,²⁰ es decir: la ley natural y la ley divina forman parte del ordenamiento jurídico, incluidos los usos y costumbres de los pueblos. En este marco dual, emerge el concepto de Estado

14 El obstruccionismo es entendido como aquella política (argumentativa...) que depende de las perspectivas de la mayoría, puede eludir los requisitos de la misma o evidenciar posiciones de apoyo y mantenimiento de los cabilderos; algunos tipos de obstruccionismo son: Interrupción, votación diferente en coherencia discursiva, cuestionamiento hacia posicionamientos, entre otras (Wawro & Schickler, 2006).

15 El cabildeo es considerado como una estrategia de comportamiento que se basa en gestionar o tomar decisiones –acceso e influencia– para ganar voluntades (Galaviz, 2010, p. 44).

16 “El Regio Patronato era, según Alfonso X, el derecho que adquirirían los monarcas como patronos de la Iglesia, de tener ciertas concesiones pontificias, principalmente lo relativo a la designación de candidatos para los beneficios eclesiásticos de los lugares que se descubrieran y conquistaran” (Díaz, 2006).

17 Lempérière, 1999, p. 35.

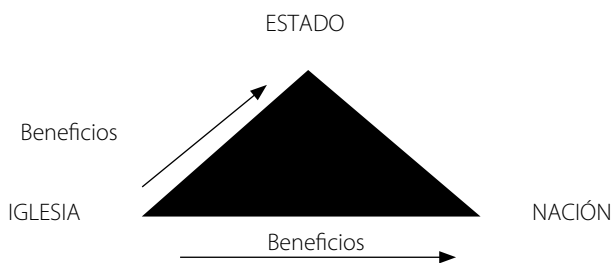
18 Iturbide argumenta que aceptó coronarse emperador para evitar que se consumara la república (Cf. Bustamante, 1984).

19 Que si bien significa dar gracias a Dios, encarna la relación orgánica de la Iglesia con el Estado.

20 Lempérière, 1999, p. 38.

como entidad “pública,” abstracta con la función de administrar y gobernar a los ciudadanos, a todas las empresas profanas o religiosas y a la comunidad política o República. El bien común es temporal y espiritual y por tanto, ambos –Estado y bien común espiritual– tienen recurrencia a mantener una relación triádica que podemos representar de la siguiente manera:

Diagrama 1. Relación Estado-Iglesia-Nación



Elaboración propia.

Al encontrarse la Iglesia al interior del Estado, éste proporcionaba servicios a la sociedad y así mismo; de ahí los privilegios especiales que se exhiben entre ambas instituciones, tanto en la colonia y después de la independencia.²¹ El fundamento discursivo de los clérigos y de los defensores de la relación Iglesia-Estado que se legitima en la Constitución de 1824 prevalece hasta las reformas impulsadas por Valentín Gómez Farías en 1833 y 1834 durante la V Legislatura. Las voces opositoras clericales, con el argumento de que las leyes promovidas por el Presidente Gómez Farías eran contrarias a la voluntad popular, tienen eco en el gobierno de Santa Ana y en la VI Legislatura.²²

En este marco de ideas y de relaciones Iglesia-Estado se inserta el *Te Deum* del que ya hemos hablado, dicho suceso aconteció después de la elección del Presidente Guadalupe Victoria y del Vicepresidente Nicolás Bravo el 4 de octubre de 1824 con el que se perseguía “el aseguramiento sobre el acierto de haber escogido bien al gobernante ejemplar”, pero es igualmente una expresión de legitimación religioso-política, es decir, son improntas monárquicas en una República Representativa.

Al dislocarse la antigua concepción orgánica de lo jurídico y lo religioso, del bien común temporal y espiritual, después de la independencia, el cambio fue transitorio, no una ruptura, como podemos apreciar en la Constitución de 1824 donde se pone de manifiesto la relación centralista apegada a las concepciones de la religión católica, apostólica y romana.

21 Connaughton, 1999, p. 227.

22 Este es un claro ejemplo del cabildeo que se ejercía entre el gobierno centralista y la Iglesia, en el sentido de que para que perdurara la relación entre ambas instituciones era necesario seguir manteniendo la idea de una sola religión asistida por las ideologías conservadoras como tal es el caso de Santa Ana.

Por su parte, la dimensión política no excluía la religiosa. Es más, muchos de los actores políticos de los Constituyentes de 1823-1824 eran clérigos: Fray Servando Teresa de Mier, Samuel Ramos Arizpe, entre otros destacados constituyentes. No obstante, la semilla del juicio sobre la coherencia entre la religión y las funciones del gobierno ya había brotado. Dadas las ambigüedades en torno del Patronato, figuras como José María Luis Mora y el Presidente del Congreso, Valentín Gómez Farías impulsan la secularización de la sociedad, según puede apreciarse en las leyes impulsadas de ese periodo.

Ante la confusión y caos de los diez primeros años de independencia, como vicepresidente, Valentín Gómez Farías, expide disposiciones tendientes a la separación de la Iglesia del Estado; así, establecida la V Legislatura, se elaboraron leyes en esta dirección²³ donde se prohibió que los clérigos aborden temas políticos en el púlpito.

Sin embargo, el retorno de Santa Anna a la Presidencia el 15 abril de 1834, a pedido de los conservadores, propicia el punto de quiebre en la Constitución de 1824. Santa Anna da por terminado el periodo de sesiones del congreso de la V Legislatura. Así al iniciar, la VI, ésta desconoce la vicepresidencia de Gómez Farías, y al disolverse las legislaturas locales se inicia el periodo centralista; se aprueban las Siete Leyes, y se instituye el Supremo Poder Conservador, que sólo era responsable ante Dios, compuesto por cinco miembros que podían ser reelectos. Es así como llegamos, de manera sintética, a nuestro objeto de análisis: el debate sobre la relación Iglesia-Estado, de la libertad de creencias religiosas a la tolerancia religiosa en la instalación de la primera legislatura del Congreso Constituyente de 1856-1857.

3. El debate en torno del artículo 15 de la Constitución de 1857

Después de aprobarse que el debate en relación al artículo 15 fuese en sesión pública, no secreta, la deliberación se llevó a cabo el 29 de julio de 1856. A la sesión asistieron 109 diputados de los 164 considerados como parte del Constituyente.²⁴ El artículo 15 propuesto exclama:

No se expedirá en la República ninguna ley ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la Católica Apostólica y Romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y

23 Rabasa, 2008.

24 Los datos son obtenidos de Zarco (1957a) y Musaccio (1943). Cabe señalar que los restantes 55 corresponden a legisladores que no se encontraron en el debate de la citada iniciativa, además de algunos como el caso de Bernardo Couto "no parecen jamás haber asistido a ninguna reunión del Congreso Constituyente" (Cosío, 1973, p. 80).

prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo ni los derechos de la soberanía nacional.²⁵

Quince diputados tomaron la tribuna para argumentar a favor del artículo 15 y quince para contra-argumentar.²⁶ ¿Cómo acercarse al análisis de la deliberación de los legisladores? Y en consecuencia ¿cómo discernir el obstruccionismo en el debate legislativo?

Para resolver dichos cuestionamientos, vale la pena atender a los objetivos de la argumentación crítica, la cual tiene como fines principales, el identificar, analizar y evaluar los argumentos. El término argumento se refiere al proceso de proporcionar razones para apoyar o criticar una afirmación o pretensión del proponente, que en este caso lo encarnó la Comisión correspondiente. Se aporta un argumento cuando se busca convencer al interlocutor que sostiene una afirmación contraria. La argumentación es, en consecuencia, un proceso dinámico en el que se hilvanan argumentos. En ese sentido, la argumentación vista así, es una interacción o diálogo entre dos o más puntos de vista, o entre posiciones antagónicas.

La herramienta más utilizada y más desarrollada en la teoría de la argumentación es la que conocemos como esquemas de la argumentación, que son, entre otras formas argumentativas, estructuras inferenciales empleadas en el discurso cotidiano, entre ellos, el discurso parlamentario; dichas estructuras son también estructuras inductivas y/o deductivas, o bien estructuras de presunción o abducción. Su firmeza reside en la fortaleza de las premisas –que pueden ser latentes o implícitas–, incuestionables, de acuerdo con S. Toulmin (2003, [1958]) o Walton, Reed y Macagno (2010). Tales premisas constituyen las bases racionales para aceptar la conclusión que se desprende de las premisas. Y ese tipo de estructuras las encontramos en el razonamiento legal o ético. Veamos ahora, a manera de ejemplo, la argumentación esgrimida de dos diputados del Constituyente de 1857, lo cual demuestra parte del obstruccionismo²⁷ observado en el debate al presentar un discurso en contra del artículo 15, y otro a favor del proyecto de ley; el primero, el oponente (Castañeda)²⁸ y el segundo, el proponente (Mata).²⁹

25 Zarco, 1991b, p. 91.

26 Entre los legisladores que figuraron dentro del proceso de debate y deliberación están: A favor (Mata, Gamboa, Castillo Velasco, Zarco, Jáquez, Ramírez, Arias, García Anaya, Olvera, Villalobos, Prieto, Cendejas, Montes y Arriaga); En contra (Castañeda, Cortéz Esparza, González Paéz, Arizcorreta, Díaz González, Cerqueda, De la Fuente, Barragán, López, Lafragua, De la Rosa, Muñoz, Escudero, Aguado y Ampudia).

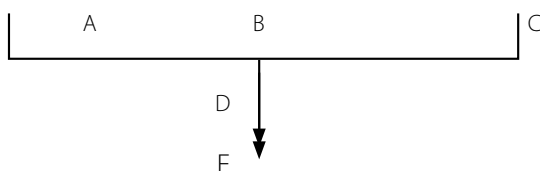
27 Si bien, en este trabajo atendemos al menos los dos primeros tipo de políticas obstruccionistas, 1) interrupción en los discursos, y 2) el voto diferente respecto del discurso esgrimido.

28 Propuesta discursiva: “En un pueblo en que hay unidad religiosa”... “Llevamos el estandarte de la voluntad nacional”... “No podemos... contrariar la unidad religiosa”... “La religión católica es patriotismo... es libertad...” (Zarco, 1957b, pp. 320-321).

29 Propuesta discursiva: “Todas las verdades han tenido escollos”... “Libertad de conciencia, don del Ser Supremo”... “Ninguna ley puede prohibir a ningún hombre los actos que tienden a adorar a Dios”... “El asunto religioso no está en el dominio del legislador...” (Zarco, 1957b, pp. 324-325).

De los tipos de esquemas argumentativos,³⁰ el diputado Castañeda se apoya en la argumentación ligada, que tiene la estructura siguiente:

Diagrama 2. Esquema argumentativo del diputado Castañeda (argumentación ligada)



Elaboración propia.

Premisa A: Un pueblo en que hay unidad religiosa.

Premisa B: Llevamos (los legisladores) el estandarte de la voluntad nacional.

Premisa C: No podemos...contrariar la unidad religiosa (argumento para rechazar la tolerancia religiosa).

Premisa D. La religión católica es patriotismo... es libertad (Conclusión que permite la inferencia).

Conclusión E: La tolerancia rompe la unidad del pueblo.

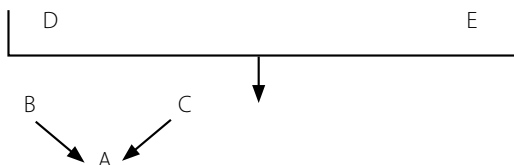
Notemos cómo el diputado Castañeda recurre, además, al uso de la figura tropológica de la sinécdoque: de la parte al todo, en una suerte de encadenamiento de figuras: familia, ciudad, municipio, partido, distrito, estado nación. Más aún, como advertimos en párrafos anteriores, el concepto de pueblo lo emplea para referirse al concepto nación: "en un pueblo en que hay unidad religiosa", "Nosotros que somos representantes del pueblo", "Llevamos el estandarte de la voluntad nacional".³¹

Por otro lado, la argumentación del diputado Mata se aprecia como una estructura ligada convergente, es decir, con dos inferencias, D y E, que se unen en una proposición C, y por tanto tienen como conclusión el primer argumento que se vuelve la premisa del siguiente, que al unirse con B, convergen en la proposición A, y la conclusión del segundo argumento. A saber, dicha secuencia se estructura como sigue:

30 Se puede hacer el señalamiento de una estructura discursiva ligada cuando se observan al menos tres etapas en su estructura: 1) la propuesta, 2) el desarrollo y 3) la conclusión.

31 Zarco, 1957a, p. 320.

Diagrama 3. Esquema argumentativo del diputado Mata (argumentación ligada)



Elaboración propia.

D: Todas las verdades ... han tenido escollos.

E: Libertad de conciencia ... don del Ser Supremo.

C: Ninguna ley puede prohibir a ningún hombre los actos que tienden a adorar a Dios.

B: El asunto religioso no está en el dominio del legislador.

A: Conclusión: El dominio del legislador es un asunto público, no privado (separación Iglesia del Estado).

Gracias a las propuestas de ambos legisladores, es posible comparar entonces que mientras para el primero la tendencia es no aceptar la libertad de creencias, para el segundo existe la necesidad de la separación de las instituciones en el sentido de que no tienen ninguna relación directa –cuestión que quedó referida como una falacia a lo largo del debate.– Tenemos aquí una muestra palpable del argumento y del contra-argumento, cada uno esgrime los argumentos que, desde su perspectiva, le dan sustento a su posición.

Tras haber discutido lo referente al tema de la libertad de creencias, de los 109 legisladores Constituyentes, 65 votan en contra del artículo 15, y 44 a favor del proyecto de ley que salomónicamente busca satisfacer a conservadores como a liberales. En su primera parte, exhibe huellas de tolerancia religiosa, pero en la segunda parte, hace hincapié en la exclusividad de la religión católica del pueblo mexicano y por lo tanto “el congreso cuidará de protegerla”.³² De ahí la paradoja e incongruencia existente entre el debate y los votos finalmente asentados de los constituyentes de 1857, ya que lo cierto fue que a pesar de haber rechazado la iniciativa, con la formación de las coaliciones, se puede demostrar que de cualquier manera, los términos en los que quedó la discusión del artículo 15 permanecieron de la misma forma como fueron propuestos. Es decir, se permitiría que la única de las religiones, la católica, siguiera vigente en el rediseño constitucional de 1857 asentado desde 1824, esto es, con un carácter centralista más que liberal.

32 *Idem*, 1991b, p. 91.

4. Análisis espacial

A partir del análisis espacial es como podemos concretar el análisis sobre esta discusión, y sobre todo, de la conformación de coaliciones debidas al cabildeo como forma de influencia para la deliberación. Por ello nos preguntamos ¿cuál es la posición mediana dado el número de legisladores Constituyentes de la Cámara en 1857? La respuesta la encontramos al mencionar que 'la posición X_i es una posición mediana si y sólo si':

$$N_d \geq N/2^{32}$$

$$N_i \geq N/2^{33}$$

Donde $N = (X_1, X_2, X_3, \dots, X_n)$. Ambos subíndices, N_d y N_i tienen su punto ideal en la posición mediana; de manera que $N_i \geq N/2$ y N_d , lo que implica que una mayoría puede tener puntos ideales a la derecha o a la izquierda de la posición mediana.

En ese sentido, los votos sumados, en pro y en contra, pueden representarse del modo siguiente, tomando en cuenta la votación nominal (V_n):³⁵

$$V_n = V_{\text{pro}} + V_{\text{contra}} / 2$$

Lo que se expresa como:

$$V_n \text{ Proyecto de ley Artículo 15} = \text{VOTO pro (44) + VOTO contra (65)} = 109/2 = 54.5$$

Si colocamos este resultado en el intervalo de 0 a 1 tenemos que la votación nominal fue de 0.54, es decir, una votación cerrada pero perfecta.

Lo anterior es cierto si nos instalamos en la preferencia euclidiana, donde, una votación perfecta responde a las preferencias que son de un solo pico. Los legisladores que votan en contra se ubican a la derecha del punto de corte (0.54) y los que votan a favor se encuentran a la izquierda de (0.54).³⁶ Este punto de corte separa a los Constituyentes en dos bloques: los que prefieren X sobre X^1 , o sea, los que prefieren el artículo 15 a los que no lo prefieren. Veamos estos datos en la gráfica siguiente.

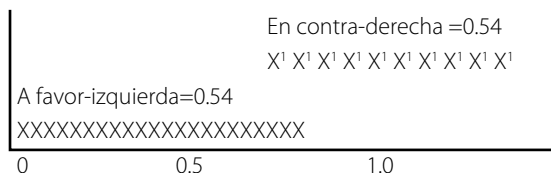
33 El subíndice representa la derecha.

34 El subíndice representa la izquierda.

35 V_n es votación nominal, V_{pro} (votos a favor), V_{contra} (votos negativos o no favorables).

36 Dicha separación responde a que los legisladores que se encuentran a la derecha se dirigían hacia una tendencia ideológica conservadora, mientras que aquéllos ubicados a la izquierda eran los legisladores con ideología liberal.

Gráfico 1. Voto nominal respecto a preferencias políticas, Constituyente de 1857 en materia de *libertad de creencias*



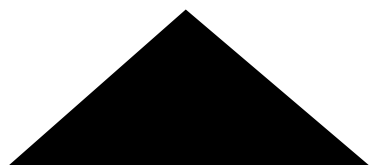
Elaboración propia.

Ahora bien, el análisis de la argumentación nos muestra una situación más compleja según apreciamos en la figura siguiente que nos exhibe la ideología en la que se instalan los conservadores, los liberales puros y los liberales moderados (Cf. Anexo).

Diagrama 4. Relación argumentación-ideología en materia de libertad de creencias. Constituyente de 1857

Conservadora: Exclusividad de la religión católica.

Diputados³⁷: Castañeda, Arizcorreta, Díaz González, De la Fuente, Aguado, Barragán, Lafragua.³⁸



Moderada:
Fomentada por el gobierno
Cambio gradual
(La Comisión: Lafragua, Cortés Esparza
Luís de la Rosa...)

Liberal: libertad de creencias, acorde con la libertad del hombre
(Francisco Zarco, Guillermo Prieto...)

Elaboración propia.

37 Nos remitimos a la sesión del día 4 de agosto de 1856, Francisco Zarco (1991b, pp. 102-118).
38 El nombre del ministro Lafragua, Secretario de Gobernación aparece en ambas posiciones porque exhibe una postura ambivalente, contradictoria, como señala Francisco Zarco “El señor Lafragua, que no sabe en qué apoyarse, no se sabe al último qué es lo que quiere, ni qué es lo que no quiere... Su señoría tuvo valor, en 1846, de proclamar la libertad de conciencia; pero si rechaza o tema las consecuencias de esa libertad, nada tenemos que agradecerle. Su Señoría retrocede” (Zarco, 1991b, pp. 111-112).

Con relación al esquema anterior, cabe señalar que la figura de Lafragua aparece en dos posiciones –conservadora y moderada– debido a su postura ambivalente en el debate, pero ya en la votación su posición es conservadora, esto es, se mueve de una posición moderada hacia la derecha con lo que las posiciones argumentativas se reducen a una posición espacial unidimensional, izquierda-derecha. En otros términos, se coloca en el ‘mantenimiento’ del *status quo*: el mantenimiento de la exclusividad de la religión católica en la nación mexicana; y por la ‘modificación’ del *status quo*, que impulsaron la tolerancia o libertad de creencias religiosas.³⁹ Veamos ahora las posiciones de los legisladores, respecto a sus tendencias ideológicas.

La votación ganadora conformada por los conservadores y los moderados se coloca en 0.54 del intervalo (0-1) y la perdedora en 0.46. Esto se debe a que la votación ganadora⁴⁰ es el resultado de la resta entre el entero del intervalo y la votación nominal, es decir:

$$Vg = 1 - Vn$$

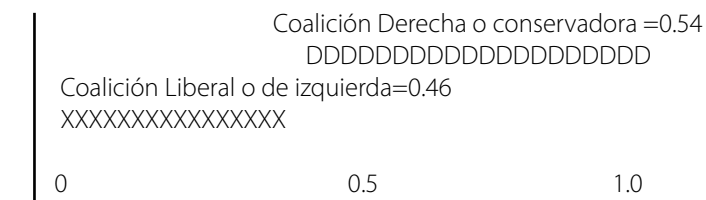
Por tanto, el resultado es:

$$Vg = 1 - 0.54$$

$$Vg (0.46) = 1 - 0.54$$

Lo anterior es cierto si consideramos que la distribución espacial según los votos nominales es la siguiente:

Gráfico 2. Votación ganadora respecto a tendencias ideológicas radicales (liberal y conservadora). Constituyente de 1857 en materia de *libertad de creencias*.



Divergencia interpartidística: $0.54 - 0.46 = 0.8$

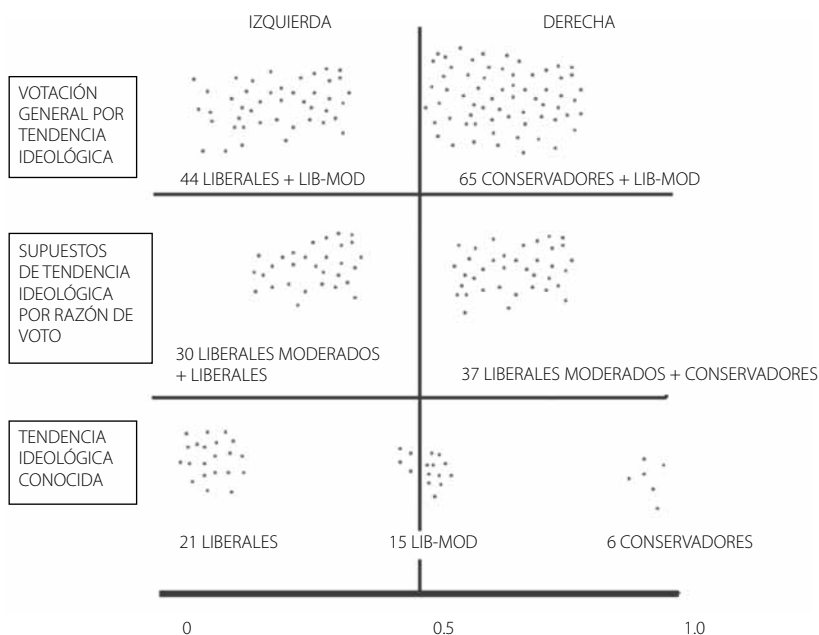
Elaboración propia.

³⁹ Krehbiel, 2000, pp. 212-227; Poole, 2005, pp. 18-45; Hinich y Munger, 1977, pp. 21-48.

⁴⁰ Vg es votación ganadora y Vn es votación nominal.

Sin embargo también es factible mencionar la formación de coaliciones⁴¹ respecto a las tres tendencias ideológica específicas-liberales, liberales-moderados y conservadores. Con ello se puede demostrar a detalle la formación de las mismas y por supuesto la superposición de tendencias ideológicas, así como la fortaleza obtenida para rechazar la iniciativa de ley, dado que las preferencias convergentes se inclinaron sobre los liberales moderados para que votaran en contra del proyecto en debate junto con los conservadores, tal y como se muestra en la tabla siguiente:

**Gráfico 3. Relación de votaciones por tendencia ideológica.
Caso: libertad de creencias, Constituyente de 1857**



Elaboración propia con base en datos extraídos de Zarco (1957a) y Musaccio (1943).

41 Se consideran dos tipos de coaliciones: las legislativas y las de gobierno. Las primeras se componen por un conjunto de legisladores pertenecientes a partidos que mantienen puestos en el gabinete y las segundas por miembros de diferentes partidos que votan de la misma manera. Si los partidos son disciplinados, las coaliciones de gobierno también serán coaliciones legislativas (cfr. Cheibub *et.al.*, 2004, pp. 565-587). En ese sentido, las coaliciones de gobierno formadas en el constituyente de 1857 se corresponden con las legislativas en el sentido de que como tendencias ideológicas disciplinadas participan en el debate y obtienen el beneficio de proteger su posicionamiento en materia de libertad de creencias que se transmite como el pacto en la toma de decisiones.

Sin bien en términos generales, reconocemos 109 diputados presentes en el debate del artículo 15, de ellos, 42 son identificados con una tendencia ideológica definida; mientras que 67 es desconocida. De los 42 diputados con ideología definida, 21 son liberales, 15 son liberales-moderados y 6 son conservadores. Esto demuestra a primera vista que era imposible que la votación se diera en sentido negativo. Sin embargo, si se considera la votación a favor y en contra de los liberales, liberales-moderados y conservadores, se observan de manera paradójica los siguientes resultados:

Tabla 1. Votaciones por tendencia ideológica, Constituyente de 1857 en materia de libertad de creencias (ideología concreta)

| | Liberales | Liberales moderados | Conservadores | Total |
|-----------|------------------|----------------------------|----------------------|--------------|
| A favor | 8 | 4 | 2 | 14 |
| En contra | 13 | 11 | 4 | 28 |
| Total | 21 | 15 | 6 | 42 |

Elaboración propia con base en datos de Zarco (1957a).

Con los resultados anteriores se demuestra la presencia de un cambio radical en tanto votaciones respecto a tendencias ideológicas. Ahora se da una propensión hacia los votos en sentido negativo para aprobar la reforma, contrariamente a lo que se esperaba, sobre todo, en el caso del posicionamiento de los liberales. En consecuencia, y tomando en cuenta el sesgo existente sobre la falta de información, es posible suponer que los votos de los diputados de los cuales no disponemos de una tendencia ideológica definida, pudieron quedar de la siguiente manera:

Tabla 2. Votaciones por tendencia ideológica, Constituyente de 1857 en materia de libertad de creencias (ideología no concreta)

| | Liberales, liberales moderados | Conservadores, liberales moderados | Total |
|-----------|---------------------------------------|---|--------------|
| A favor | 30 | 0 | 30 |
| En contra | 0 | 37 | 37 |
| Total | 30 | 37 | 67 |

Elaboración propia con base en datos de Zarco (1957a).

Atendiendo las anteriores cifras, la suma entonces de los 67 (sin tendencia ideológica definida) más los 42 diputados (con tendencia ideológica definida), dan como resultado los 109 representantes presentes en la discusión de la

iniciativa sobre libertad de creencias. En ese sentido, la votación general y final se presenta de la siguiente manera:

Tabla 3. Votación general por tendencia ideológica, Constituyente de 1857 en materia de libertad de creencias

| | Liberales (identificados) + (no identificados) + liberales moderados | Conservadores (identificados) + (no identificados) + liberales moderados | Total |
|-----------|---|---|--------------|
| A favor | 8+30+4 | 2 | 44 |
| En contra | 13 | 4+37+11 | 65 |
| Total | 55 | 54 | 109 |

Elaboración propia con base en datos obtenidos de Zarco (1957a).

A pesar de la menor existencia de conservadores y liberales moderados en relación a los liberales y liberales-moderados, lo cierto es que su votación determina que la coherencia entre la votación y el discurso empleado por los constituyentes es más válido con los conservadores que con propios liberales, pues estos últimos votaron de forma diferente a su propuesta –ello se puede considerar como una política obstruccionista. Sin embargo, una justificación sobre el comportamiento de los liberales se centra en recordar claramente lo que dice la propuesta que hicieron estos mismos actores: *“La religión... católica... [será protegida por]... La nación...”*.– Por tanto en términos concretos, los liberales no se contradicen en su argumentación y en su voto pues están conscientes de que al no aprobar dicha iniciativa, es posible que la religión católica siguiese siendo la única imperante en el Estado mexicano y que además este último, junto con la sociedad y la propia Iglesia fuesen las instituciones que la protegerían. En ese sentido, se puede argumentar que la negociación en tanto se busca favorecer los intereses de la Iglesia y el Estado se concentra en el rechazo de la iniciativa, por lo que de forma directa, pareciera que favorece al centralismo y por tanto a su posicionamiento. Sin embargo, como hemos intentado hacer notar a lo largo de este escrito, lo cierto es que ambas ideologías se vieron beneficiadas, además de la propia institución eclesiástica que, sin duda, aún en el siglo XXI, sigue estando presente como instancia de opinión para favorecer o criticar al propio Estado.

5. Conclusiones

¿Qué rescatamos de los debates de Constituyente del 57? El principio de igualdad, el *laos*⁴² que significa la unidad del pueblo, la igualdad que impide que una religión se vuelva la norma general. Pero la unidad del pueblo basada en la laicidad, en la libertad, en el ámbito de las preferencias religiosas no impidió que dicha religión se percibiera como única. La laicidad es la comunidad política en el sentido de Locke, en la que todos se reconocen y en la que la opción espiritual es un asunto individual y privado. De ahí que los debates del constituyente de 1857 demuestren lo contrario.

Evidentemente, gracias a la utilidad de nuestros instrumentos, es como se puede justificar que la prueba de la historia desmiente esas vivas voces sobre 'la libertad' y por tanto, la laicidad; ya que desde 1857, sino es que desde antes, existe la necesidad de reformas que liberen los dogmatismos establecidos, pues sin duda aún mantienen un alto grado de tradición y paulatino cambio en materia legislativa, de manera que no se puede disociar el hecho de que también fueron parte importante de los debates del constituyente de 1916 y 1917, aunque para fines de este trabajo, no han sido materia de análisis.

Por otro lado, ha quedado establecido es este escrito que el claro ejemplo del cabildeo, y en consecuencia del obstruccionismo en términos de *libertad de creencias* se observa desde la trascendencia que tienen los clérigos al manifestarse y ser parte del gobierno (caso de Santa Anna, así como de la VI Legislatura) hasta la votación a favor de la 'no libertad de creencias' en la legislatura del Congreso constituyente de 1857.

Concretamente, el cabildeo se reconoce en tanto que si se hubiera prohibido cabildear con la legislatura –además de ser parte activa de la misma– se hubiera dado la aparición de grupos reactivos y en contra del gobierno. Por su parte, el obstruccionismo se concretiza al ser ubicado en los discursos que manifiestan los legisladores al posicionarse con una identidad ideológica de derecha o conservadora, más apegada al resultado del debate legislativo que los propios liberales radicales, aunque lo cierto es que la propuesta de estos (la que fue debatida) también tomó en cuenta los intereses de la relación Estado-Iglesia.

Finalmente, en términos de coaliciones, la gran ventaja de los resultados obtenidos, muestra la claridad y coherencia con la que participaron los grupos conservadores más que los liberales en términos de su votación y discurso. Por su parte, los liberales, aún con sus intenciones de liberalizar la Constitución, dejaron de lado su correspondencia de intereses con la parte moderada, la que, sin duda, fue la que posibilitó en mayor medida el resultado de no aprobar la iniciativa sobre *la libertad de creencias*. Sin embargo, como hemos sostenido, también mantuvieron una coherencia entre su propuesta, posición y por supuesto, su voto final de dicha iniciativa.

42 Pena-Ruiz, 2002.

Así entonces, podemos añadir que la recurrencia a los análisis sobre el discurso, complementado con la teoría y análisis espacial, permiten llegar a una explicación más plena del proceso legislativo. Este tipo de análisis lo podríamos complementar con el que tuvo lugar en el Constituyente de 1917 para ver los elementos de continuidad o de ruptura respecto del tema de la libertad de creencias, aplicando de manera más detallada las teorías del cabildeo y de la obstrucción, pero este propósito lo dejamos para otro momento.

Bibliografía

- BRENNER, Lenni (2004). *Jefferson y Madison. On Separation of Church and State. Writings on Religion and Secularism*, New Jersey: Barricade Books.
- CHEIBUB, José Antonio, Adam Przeworski y Sebastian M. Saiegh (2004). *Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism*, Cambridge University Press, United Kingdom.
- CONNAUGHTON, Brian (1999). "El ocaso del proyecto de "Nación católica". Patronato virtual, préstamos, y presiones regionales, 1821-1856", en *Construcción de la legitimidad política en México*, Brian Connaughton, Carlos Illades, Sonia Pérez Toledo (coords.), El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México.
- COSÍO, Villegas, Daniel (1973). *La Constitución de 1857 y sus críticos*, SepSetentas 98, Edit. Hermes, México.
- DE BUSTAMANTE, Carlos María (1984). *Diario Histórico de México*. SEP-INHA, Colegio de México, México DF.
- DÍAZ Patiño, Gabriela (2006). "Los debates en torno al Patronato eclesiástico a comienzos de la época republicana: el caso de Michoacán", *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, 43, © Böhlau Verlag Köln/Weimar/Wien.
- FERNÁNDEZ Valdivieso, Joffré (2009). *Nuestras constituciones. Papeles básicos para una historia institucional del Perú*, Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- FOUCAULT, Michel (2005) [1970]. *El orden del discurso*, Tusquets, Barcelona.
- GALAVÍZ, Efrén Elías (2010). *El cabildeo legislativo y su regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- HINICH, MELVIN, MICHAEL MUNGER (1997). *Analytical Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LEMPÉRIÈRE, Annick (1999). "Reflexiones sobre la terminología política del liberalismo", en *Construcción de la legitimidad política en México*, Brian Connaughton, Carlos Illades y Sonia Pérez Toledo, Coordinadores, El colegio de Michoacán, México: Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México.
- LEVY, Leonard W. (2001). *Origins of the Bill of Rights*, Yale: Yale University Press.
- LOCKE, John (2008) [1689]. *Carta sobre la tolerancia*, Edit. Tecnos, Madrid, España.
- KREHBIEL, KEITH (2000). "Party Discipline and Measures of Partnership", *American Journal of Political Science*, Vol. 44, num. 2
- MUSACCI, Humberto (1943). *Gran diccionario enciclopédico de México Visual*, Tomos I, II, III, y IV, A. León: Sector de orientación pedagógica, c1990- México, DF.
- PAREJA Paz, José (1954). *Las constituciones del Perú*, Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.
- PENA-RUIZ, HENRI (2002). *La laicidad, siglo XXI*, México, Siglo XXI Editores
- POOLE, KEITH (2005). *Spatial Models of Parliamentary Voting*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RABASA, Emilio O. (2008). *Historia de las constituciones mexicanas*. México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- REYES Heróles, Jesús (1988). *El liberalismo mexicano*, tomos I y III, México: Fondo de Cultura Económica.
- TOULMIN, Stephen Edelston (2003) [1958]. *The Uses of Argument*. 2a Ed., University of Southern, California.
- WAWRO, Gregory J. & Eric Schickler (2006). *Filibuster: Obstruction and Lawmaking in the U.S. Senate*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- WALTON, DOUGLAS, CHRIS REED, FABRIZIO MACAGNO (2010). *Argumentation Schemes*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ZARCO, Francisco (1957a). *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*. Colmex, México.
- _____ (1991b). *Obras completas. IX. Debate en el Congreso Constituyente. 1856-1857. Legislación*. Centro de Investigaciones Científica Jorge L. Tamayo, A.C.

Leyes y Reglamentos

- Constitución Política de la República de Ecuador, 1830 y 1863.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1824 y 1857.
- Constitución Política de Colombia, 1853-1886.
- Constitución Política del Perú 1822-1933.

Anexos

Composición del Congreso Constituyente de 1857, votos en materia de libertad de creencias (Art. 15)

| NOMBRE LEGISLADOR | TENDENCIA IDEOLÓGICA | LIBERAL | LIBERAL MODERADO | CONSERVADOR | SUPUESTO DE TENDENCIA LIBERAL-MODERADA-CONSERVADORA (Respecto a voto) | SUPUESTO TENDENCIA IDEOLÓGICA LIBERAL-LIBERAL MODERADO (Respecto a voto) | NO PRESENCIA EN DEBATE ART. 15 | PRESENCIA EN DEBATE IGLESIA ESTADO | VOTO A FAVOR | VOTO EN CONTRA |
|---------------------------|----------------------|---------|------------------|-------------|---|--|--------------------------------|------------------------------------|--------------|----------------|
| BERNARDO COUTO | liberal moderado | | x | | | | x | | | |
| JOSÉ MARÍA BARRIOS | *** | | | | | | x | | | |
| FRANCISCO ROBLES | *** | | | | conservador | | | x | | x |
| JUAN CLÍMACO CORZO | *** | | | | | | x | | | |
| MATÍAS CASTELLANOS | *** | | | | | liberal | | x | x | |
| JOSÉ ELIGIO MUÑOZ | liberal moderado | | x | | | | | x | | x |
| PEDRO IGNACIO IRIGOYEN | liberal moderado | | x | | | | | x | x | |
| ALEJO GARCÍA CONDE | liberal moderado | | x | | | | | x | x | |
| JOSE MARÍA VIESCA MONTES | *** | | | | | | x | | | |
| MIGUEL BLANCO | conservador | | | x | | | | x | x | |
| JUAN ANTONIO DE LA FUENTE | liberal | x | | | | | | x | | x |
| MARCELINO CASTAÑEDA | conservador | | | x | | | | x | | x |
| FRANCISCO G. DEL PALACIO | *** | | | | | | x | | | |
| FRANCISCO ZARCO | liberal | x | | | | liberal | | x | x | |
| IGNACIO SIERRA | conservador | | | x | | | x | | | |
| ANTONIO LEMUS | *** | | | | conservador | | | x | | x |
| VICENTE LOPEZ | *** | | | | | | x | | | |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------|------------------|---|---|--|--|--|--|--|--|--|-------------|---|---|---|--|--|---|
| JERÓNIMO LARRAZABAL | liberal moderado | | x | | | | | | | | | x | | | | | x |
| IGNACIO MARISCAL | liberal | x | | | | | | | | | | x | | | | | x |
| JUAN N. CERQUEDA | *** | | | | | | | | | | liberal | x | | | | | x |
| JOSE ANTONIO GAMBOA | *** | | | | | | | | | | liberal | x | | | | | x |
| NICOLAS M. ROJAS | *** | | | | | | | | | | conservador | x | | | | | x |
| JOAQUÍN CARDOSO | liberal | x | | | | | | | | | | | x | | | | |
| PEDRO ESCUDERO Y ECHANOVE | liberal moderado | | x | | | | | | | | | | x | | | | x |
| JOSÉ ANTONIO NORIEGA | liberal | x | | | | | | | | | | x | | | | | |
| FÉLIX ROMERO | liberal moderado | | x | | | | | | | | | | x | | | | x |
| LUIS DE LA ROSA | liberal moderado | | x | | | | | | | | | | x | | | | x |
| JOSÉ MARÍA LAFRUGA | liberal | x | | | | | | | | | | | x | | | | x |
| MANUEL ARRIJOJA | *** | | | | | | | | | | conservador | | | | | | x |
| GUILLERMO PRIETO | *** | | | | | | | | | | | | x | | | | |
| JOAQUÍN RUIZ | liberal moderado | | x | | | | | | | | | | | x | | | x |
| DIEGO ÁLVAREZ | liberal moderado | | x | | | | | | | | | | | x | | | x |
| JUAN MUGICA Y OSORIO | *** | | | | | | | | | | | | x | | | | |
| FERNANDO ORTEGA | liberal moderado | | x | | | | | | | | | | | x | | | x |
| MIGUEL ALATRISTE | *** | | | | | | | | | | | | x | | | | |
| MARIANO VIADAS | liberal moderado | | x | | | | | | | | | | | x | | | |
| JUAN DE DIOS ARIAS | *** | | | | | | | | | | | | | | | | x |
| MANUEL ZETINA ABAD | *** | | | | | | | | | | | | | | | | x |
| JOSÉ JUSTO ÁLVAREZ | *** | | | | | | | | | | | | x | | | | |
| FRANCISCO P. MESA | *** | | | | | | | | | | | | x | | | | |
| TIRSO VIEJO | *** | | | | | | | | | | | | x | | | | |
| IGNACIO NIEVA | *** | | | | | | | | | | | | x | | | | |
| TOMÁS O. DE PARADA | *** | | | | | | | | | | | | x | | | | |
| JUAN B. BARRAGÁN | *** | | | | | | | | | | conservador | | | | | | x |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------------------|------------------|--|--|--|--|---|---|---|-------------|--|---|---|---|--|--|--|---|
| FRANCISCO VILLALOBOS | *** | | | | | | | | liberal | | | | X | | | | X |
| LUIS G. SEGURA | *** | | | | | | | | | | X | | | | | | |
| PABLO TÉLÉZ | *** | | | | | | | | | | X | | | | | | |
| MARIANO YÁÑEZ | *** | | | | | | | | conservador | | | | X | | | | X |
| ANTONIO MARTÍNEZ DE CASTRO | *** | | | | | | | | | | X | | | | | | |
| RAFAEL CEBALLOS | *** | | | | | | | | | | X | | | | | | |
| ANTONIO CARRILLO | *** | | | | | | | | | | X | | | | | | |
| JUAN (CAYETANO) NAVARRO | *** | | | | | | | | conservador | | | | X | | | | X |
| JOSÉ MARÍA CASTAÑARES | *** | | | | | | | | conservador | | | | X | | | | X |
| GREGORIO PAYRÓ | *** | | | | | | | | | | | | X | | | | X |
| LUIS GARCÍA DE ARELLANO | *** | | | | | | | | liberal | | | | X | | | | X |
| RAFAEL MARÍA QUINTERO | *** | | | | | | | | liberal | | | | X | | | | X |
| JUAN SOTO | *** | | | | | | | | liberal | | | X | | | | | X |
| JOSÉ DE EMPARÁN | liberal | | | | | X | | | | | | | X | | | | |
| MANUEL ZARATE | *** | | | | | | | | | | | X | | | | | |
| JOSÉ MARÍA MATA | liberal | | | | | X | | | | | | | X | | | | X |
| ALBERTO LÓPEZ | *** | | | | | | | | | | | | X | | | | |
| MIGUEL BARBACHANO | conservador | | | | | | | X | | | | | X | | | | X |
| JOSÉ DOLORES ZETINA | liberal moderado | | | | | | X | | | | | | X | | | | |
| JUSTO SIERRA | liberal | | | | | X | | | | | | | X | | | | X |
| PABLO CASTELLANOS | *** | | | | | | | | | | | X | | | | | |
| JOSÉ A. CISNEROS | *** | | | | | | | | | | | X | | | | | |
| PANTALEÓN BARRERA | *** | | | | | | | | conservador | | | | X | | | | X |
| BENITO QUIJANO | *** | | | | | | | | conservador | | | | X | | | | X |
| FRANCISCO INIESTRA | *** | | | | | | | | | | | | X | | | | X |
| PEDRO DE AMPUDIA | liberal | | | | | X | | | | | | X | | | | | |
| PEDRO BARANDA | liberal | | | | | X | | | | | | X | | | | | X |

◆ La importancia histórica de la Comisión para la Reforma del Estado del Senado de la República

Francisco Javier Jiménez Ruiz¹

1. Introducción

Desde 1977 hasta nuestros días, México ha venido experimentando una serie de cambios políticos e institucionales que han determinado un fenómeno político preciso: *la instauración de la “democracia electoral mexicana”*. En otras palabras, esto ha significado el debilitamiento del régimen post-revolucionario y la desaparición de su correspondiente sistema de partido hegemónico y ha sido sustituido por la alternancia política en la presidencia de la República. A pesar de las transformaciones, las principales instituciones del Estado mexicano no se han modificado para responder a la realidad del México del siglo XXI.

Las dimensiones del cambio no solamente han determinado transformaciones en el régimen político, sino también fuertes modificaciones en el sistema político. Lo que no se ha tocado es la forma mediante la cual el Estado mexicano se estructura y operativiza.

Debido a que la nueva realidad política no corresponde al diseño institucional conformado desde 1917 y hasta 1996, se ha vuelto impostergable la reforma del Estado mexicano.

Por primera vez en la historia de México, las fuerzas políticas nacionales, en el seno del Congreso de la Unión, pactaron la creación de la Ley para la Reforma del Estado. Esto propició que en la Cámara de Diputados se creara la Comisión Especial para la Reforma del Estado que tendría una vigencia de un

¹ Doctor en Ciencia Política y Profesor de Tiempo Completo, por Concurso de Oposición, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). E-Mail: fjimenez_7@hotmail.com

año. Por su parte en la Cámara de Senadores se creó la Comisión Ordinaria para la Reforma del Estado.

El 13 de abril de 2007 el Poder Ejecutivo federal publicó el decreto mediante el cual se promulga la Ley para la Reforma del Estado. Esta normativa tiene como objetivo principal establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado mexicano. El artículo 2 de esta ley determina la creación de la “Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA) como un órgano rector de la conducción del proceso de la reforma del Estado en México”.²

El artículo 12 de la ley establece que “los temas sobre los que deberán pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos nacionales” son:

- I. Régimen de Estado y Gobierno;
- II. Democracia y Sistema Electoral;
- III. Federalismo;
- IV. Reforma del Poder Judicial, y
- V. Garantías Sociales.

El día 13 de abril de 2008 fue abrogada esta ley con fundamento en lo dispuesto por el artículo séptimo transitorio que establece que “la presente Ley para la Reforma del Estado concluirá su vigencia transcurridos doce meses calendario a partir de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*”.³

Las consultas públicas y el conjunto de los trabajos realizados por la CENCA generaron expectativas mayúsculas en la población y en la clase política nacional. Lo cierto es que al concluir la vigencia de la Ley para la Reforma del Estado, los resultados alcanzados pueden ser calificados de menores. Esta experiencia mexicana ha demostrado al mundo entero que un Estado nacional no se reforma por disposición de ley y mucho menos en el breve período de un año.

La CENCA nació con una fuerte limitación: al ser “especial” no podía elaborar ni emitir dictámenes con proyectos de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la práctica llevó a que esta instancia legislativa se limitara a proponer la agenda en la materia y actuar como un importante espacio para llevar a cabo las deliberaciones y las negociaciones para que las fuerzas políticas nacionales pactaran las dimensiones de los cambios nacionales y su futura concreción en la labor legislativa.

Pretender reformar un Estado nacional, en el breve período de un año, es una tarea prácticamente imposible. Recordemos que el ESTADO es una construcción histórica de largo alcance. La instauración de los Estados nacionales europeos se logró después de largos períodos históricos que pueden medirse

2 Artículo 2 de la Ley para la Reforma del Estado.

3 Artículo Séptimo Transitorio de la Ley para la Reforma del Estado.

en siglos. En el caso mexicano, fue un proceso histórico que arrancó con la independencia del país y que vio sus primeros frutos, bien definidos, hasta el porfirismo.

Es importante diferenciar entre los conceptos a) reforma del Estado, b) reforma del régimen político y c) reforma electoral. Los tres son construcciones teóricas e institucionales que cuentan con verdaderas particularidades que los hacen diferentes en sus significados lingüísticos, teóricos, empíricos y conceptuales.

La reforma del Estado se refiere a la posibilidad existente de modificar los elementos característicos de la forma, mediante la cual el Estado se estructura y materializa en una sociedad determinada. En la tipología existente de las formas de estado encontramos el Estado unitario, el Estado federado, el Estado confederado y el Estado de las autonomías.

México, al surgir como país independiente, adoptó como su forma de Estado la república federal. Desde la fundación de la nación mexicana (hasta nuestros días) se han estado confrontando dos modelos de nación. Uno, abandonado por los liberales y, el otro, defendido por los conservadores. Esta disputa por la nación, que inició en el siglo XIX, ha trascendido hasta el siglo XXI.

Es conveniente precisar que a estas dos posiciones históricas se ha sumado, a partir del último tercio del siglo XX, la llamada izquierda mexicana. Esta opción política es portadora de un modelo propio de nación, modelo que no acaba por ser bien definido.

Antes de abordar el análisis del proceso de la Reforma del Estado en México, es necesario dar la definición de Estado moderno.

Partimos de un hecho determinante: el Estado es un ente moderno y no debe confundirse con *polis*, *civitas*, *regnum*, *imperium* o *respublica*.

Ernest Wolfgang Böckenförde plantea que: "Para nuestra generación, vuelve a entrar ahora en el patrimonio seguro de la conciencia científica el hecho de que el concepto de Estado no es un concepto universal sino que sirve solamente para indicar y describir una forma de ordenamiento político que se dio en Europa a partir del siglo XIII y hasta finales del siglo XVIII o hasta los inicios del XIX, sobre la base de presupuestos y motivos específicos de la historia europea, y que desde aquel momento en adelante se ha extendido –liberándose en cierta medida de sus condiciones originarias concretas de nacimiento– al mundo civilizado todo".⁴

Por su parte, Pierangelo Schiera afirma que:

"... el Estado moderno europeo aparece como una forma de organización del poder históricamente determinada y, en cuanto tal, caracterizada por una filiación que la hace peculiar y diferente de otras formas también históricamente determinadas y, en su interior, homogéneas de organizaciones del poder.

4 Ernest Böckenförde, 2000, p. 71.

El elemento central de tales diferenciaciones consiste, sin duda, en la progresiva centralización del poder por una instancia cada vez más amplia, que termina por comprender el ámbito entero de las relaciones políticas. De este proceso, basado a su vez en la afirmación concomitante del principio de la territorialidad de la obligación política y en la progresiva adquisición de la impersonalidad del mandato político a través de la evolución del concepto de *officium*, surgen los rasgos esenciales de una nueva forma de organización política: el Estado moderno, precisamente”.⁵

Arnaldo Córdova asevera que: “El Estado moderno aparece como una entidad con existencia autónoma respecto de la sociedad y de los hombres. Sus elementos pueden ser perfectamente diferenciados de los elementos que son propios de otras instituciones sociales. No existe ninguna razón para verlo confundido con los demás elementos de la vida social. Él es el órgano del poder social, poder que también se sitúa por encima de la vida social. Su autonomía respecto de las formaciones sociales de todo tipo constituye su nota característica y su toque distintivo como organización moderna”.⁶

Cuando se ha instaurado el Estado en el sentido moderno, el poder político de dominación se ha separado de la propiedad privada. Es decir, el Estado se establece cuando se ha consumado la separación entre la vida pública y la vida privada.

Anthony Black plantea que “El Estado es un orden de poder distinto de otros órdenes como el militar, religioso o económico, al que podemos llamar político. Es una autoridad ejercida sobre un territorio definido y sobre todos sus habitantes. También constituye el monopolio del uso legítimo de la coacción física como señala Max Weber. Su legitimidad se deriva del interior de la comunidad política, y no es delegada por una autoridad externa. Es un organismo o autoridad con algunas funciones morales (a diferencia de las meramente represivas), como la imposición de la ley y el orden, la defensa de la justicia y los derechos, así como el fomento del bienestar común. Es un aparato de poder cuya existencia permanece independiente de aquellos que pueden tener su control en un momento determinado. Esta última es una función reconociblemente moderna del Estado”.⁷

El Estado es una construcción histórica que ha requerido de siglos para conformarse y para evolucionar. Es sumamente difícil suponer que la clase política mexicana, de la primera década del siglo XXI, logrará reformar la forma en que el Estado ha adoptado en México. De hecho, el Estado requirió de más de un siglo para instaurarse en México y todavía se encuentra en plena evolución.

Lo que la clase política mexicana denomina “Reforma del Estado” es, más bien, una “Reforma del Régimen Político”. Es decir, sin alterar en lo más mínimo

5 Pierangelo Schiera, 1984, p. 626.

6 Arnaldo Córdova, 1976, p. 21.

7 Anthony Black, 1996, p. 289.)

la forma de Estado, se pretende reformar la manera mediante la cual las instituciones del Estado mexicano se relacionan entre sí. Realizar este tipo de reforma es totalmente posible en el México del siglo XXI, pero reformar el Estado mexicano es una tarea para la cual nuestros gobernantes no están preparados.

1.1 El contexto económico y social en México de cara a la reforma del Estado

Después de dos décadas (80 y 90 del siglo XX) de intensas reformas económicas estructurales en América Latina, la región presenta un saldo de pobreza que en algunos países cobra una situación de alarma que pone a prueba la viabilidad del modelo de desarrollo económico adoptado.

A lo largo de los años noventa el debate económico internacional y regional ha ido cambiando gradualmente de contenido. El énfasis inicial en los postulados del Consenso de Washington sobre ajuste macroeconómico y liberalización de los mercados ha ido dando paso a una visión más equilibrada, en la cual se postulan más instrumentos y objetivos más amplios para el proceso de desarrollo.

Sin dejar de lado la estabilidad macroeconómica y las ventajas de contar con mercados más abiertos, el mejor funcionamiento de dichos mercados y de las estructuras públicas se visualiza cada vez más como un instrumento complementario para buscar objetivos que, más allá del crecimiento económico, incluyan también la equidad y la cohesión social, la sustentabilidad ambiental y el desarrollo democrático.

De acuerdo con este enfoque, se argumenta que tras los avances logrados con las reformas estructurales en materia de estabilidad macroeconómica, apertura externa y racionalización del Estado, se requiere una segunda y tercera olas de reformas. Pero éstas no pueden limitarse a una mayor liberalización de los mercados, sino que deben buscar pragmáticamente una interrelación entre Estado y mercado que permita desarrollar tan extensa agenda. En algunos casos, puede ser además necesario corregir las reformas para responder a los vacíos en la primera ola de reformas que se han hecho evidentes en los últimos años.

Autores como Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson sostienen que sobre una estructura distributiva ya muy desigual, la crisis de la deuda, la liberalización y la globalización han acrecentado enormemente el reto en materia de equidad. Uno de los grandes desafíos que enfrenta la región de América Latina y México es, por lo tanto, demostrar que el modelo de desarrollo es compatible con la corrección gradual de las grandes desigualdades sociales existentes.

De no lograrse este objetivo podrían deteriorarse las bases políticas de las reformas, que han sido sólidas hasta ahora en gran medida porque el retorno a la estabilidad macroeconómica ha sido visto como positivo por el conjunto de la población. Y lo que es igualmente grave, podrían surgir tensiones sociales

que dificultaran la gobernabilidad y erosionaran las bases de los consensos políticos que han permitido el fortalecimiento de la democracia en la región, sin duda otro de los grandes logros de los últimos años. A más largo plazo, las secuelas de las desigualdades y la pobreza podrían minar las bases de la competitividad sistémica, sobre las cuales descansan las posibilidades de desarrollo en un contexto internacional cada vez más abierto.

La experiencia internacional muestra resultados sorprendentes en el manejo de los riesgos sociales que trae consigo la globalización. La mayor apertura de las economías ha estado compensada en el pasado por una mayor protección social del Estado a la población. Lo anterior se ha reflejado en una relación positiva entre el grado de apertura y el tamaño del Estado. Ésta es válida, tanto para la OCDE como para una muestra amplia de 115 países, lo cual parecería indicar que la tensión distributiva generada por los procesos de apertura se abordó en el pasado intercambiando liberalización económica por mayor protección del Estado a través de una política social más activa.

El gasto social es, sin duda, el componente más importante a través del cual el Estado influye en la distribución del ingreso. Existe corroboración amplia de que el efecto del gasto social sobre la distribución secundaria del ingreso es significativo. La información disponible para América Latina sobre esta materia indica que, en términos absolutos, los sectores de mayores ingresos se benefician más del gasto social. Sin embargo, como proporción de los ingresos de cada estrato, los subsidios que se canalizan a través de dicho gasto son mayores para los sectores más pobres de la población. Este patrón global es el resultado de los impactos distributivos muy diferentes de distintos tipos de gastos.

La focalización hacia los pobres (es decir, la proporción del gasto que se destina a los pobres en relación con la proporción de la población en estado de pobreza) es elevada para los gastos en salud, educación primaria y, en menor medida, educación secundaria. Por el contrario, los gastos en seguridad social y en educación superior tienen una tendencia generalmente regresiva. Los gastos en vivienda se encuentran en una situación intermedia, ya que benefician especialmente a estratos medios de la distribución del ingreso. Estos resultados indican que existe un amplio margen para mejorar la distribución del ingreso a través del gasto social, pero también para mejorar la focalización de este último. La forma en que esto se financie no es, por supuesto, irrelevante. Un financiamiento con impuestos directos tiende a ser más progresivo que un financiamiento con impuestos indirectos y, lo que es igualmente importante, un financiamiento inadecuado, que se traduzca en aceleración de la inflación, puede contrarrestar los efectos distributivos favorables.

Existe un margen apreciable para conjugar la liberalización económica con una política social más activa, como parecen reflejarlo, por lo demás, los patrones internacionales tradicionales. Es necesario entonces dedicar esfuerzos a reorientar el gasto público hacia el sector social, así como para focalizar el gasto social y maximizar sus efectos distributivos favorables. Algunos países pueden

también inclinarse por una expansión adicional del gasto social financiada con mayores ingresos tributarios.

La Reforma del Estado en México debe abordar los problemas de la mala distribución de la riqueza en la sociedad. La inequidad, característica de la región latinoamericana, está arraigada en estructuras distributivas altamente desiguales, en gran medida heredadas de etapas anteriores de desarrollo. Estas estructuras reflejan la conjunción de factores educativos, ocupacionales, patrimoniales y demográficos.

1.2 Los temas de la agenda para la Reforma del Estado

La Reforma del Estado en México solamente es posible si se modifican los elementos estructurales que forman parte de la agenda nacional en esta materia.

Esta agenda está conformada por diez grandes rubros o apartados: 1. Reformas al Poder Legislativo; 2. Reformas al Poder Ejecutivo; 3. Reformas en torno al equilibrio de poderes; 4. Derechos Humanos; 5. Reformas al Sistema Electoral y de Partidos; 6. Reformas al Poder Judicial; 7. Reformas para reforzar el Pacto Federal; 8. Organismos autónomos; 9. Reformas estructurales; y, 10. Reforma Política del Distrito Federal.

Estos diez grandes temas están constituidos por subtemas que son tan importantes como los primeros. La reforma del Estado solamente es posible si se abordan todos los rubros aquí presentados y la labor debe llegar hasta sus últimas consecuencias.

Dada la complejidad de las tareas encaminadas a lograr la reforma del Estado en México es conveniente plantearnos una pregunta nodal:

¿Es posible que los grupos parlamentarios del la LXI legislatura del Senado de la República logren acuerdos políticos que nos permitan prever la construcción de escenarios políticos favorables para llevar a cabo las reformas necesarias que le permitan a México hacer frente a sus retos históricos de mediano y largo plazo?

Robert Axelrod desarrolló la *teoría de la complejidad de la cooperación* en la cual se plantea: ¿Es posible que dos individuos egoístas cooperen cuando no existe una autoridad que los obligue a ello?

El autor responde que los individuos egoístas racionales, cuando se encuentran ante la disyuntiva entre cooperar y no cooperar, optan por cooperar basados en un elemento fundamental: el interés.⁸

El conjunto de leyes que se han legislado en el seno del Senado y las múltiples modificaciones y adiciones a la Carta Marga constituyen un claro referente sobre las posibilidades reales existentes de que los grupos parlamentarios que conforman el Congreso de la Unión sean capaces de construir consensos en los temas más importantes del país y destrabar la llamada parálisis legislativa que se vivió en las últimas legislaturas.

8 Robert Axelrod, 2010.

Para comprender las posibilidades reales de lograr consensos, en la presente legislatura, es necesario que conozcamos su integración partidista y las posibles tendencias del comportamiento de las fracciones parlamentarias.

La actual composición del Senado determina una realidad insuperable: ningún partido político tiene la mayoría y por lo tanto el trabajo legislativo solamente podrá realizarse con base en grandes negociaciones que permitan lograr la mayoría de los votos necesarios para legislar.

2. El contexto político nacional e internacional a principios de 2007

Las elecciones federales del 2 de julio de 2006 fueron cuestionadas en su transparencia y en el actuar de imparcialidad por parte del Instituto Federal Electoral (IFE) y por la excepcional resolución emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a pesar de que ésta (la resolución) es producto de un estricto cumplimiento del proceso de legalidad dispuesto en la materia. El proceso electoral mexicano se encuentra dentro de la normalidad jurídica.

Por todo lo señalado anteriormente, podemos aseverar que el sistema electoral mexicano ya está agotado y que es necesario que las fuerzas políticas nacionales trabajen en la construcción de uno nuevo. A cuatro años de vigencia, de la última reforma electoral mexicana (12 de noviembre de 2007), el sistema ya no opera de manera adecuada a las necesidades nacionales. México cambió y es necesario que sus actores políticos evolucionen para estar a la altura del nuevo país.

La realidad es que Felipe Calderón Hinojosa rindió protesta como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el 1º de diciembre de 2006 en la sede de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en un ambiente inédito en la historia moderna de México.

Con respecto a la imagen pública del poder judicial de la federación ésta se encuentra dañada por motivos de corrupción y de falta de imparcialidad. La imagen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedó dañada durante la presidencia del ministro Mariano Azuela a quién se le identificó, por parte de los miembros del PRD, con la derecha política mexicana.

Las principales instituciones del Estado mexicano cuentan con una imagen pública muy deteriorada. Los actores políticos pretendieron polarizar a la sociedad, pero lo cierto es que la polarización es electoral y no en otros ámbitos de la vida nacional.

El argumento central de este ensayo está basado en los planteamientos de las teorías de la elección racional y, particularmente, en la metodología de la teoría de juegos desde la perspectiva del dilema del prisionero y del juego de la gallina:

Las fracciones parlamentarias del Senado de la República, al igual que los jugadores racionales, realizan sus elecciones a partir del criterio de la mejor conveniencia. Esta última puede estar materializada bajo el principio de la más conveniente y acertada ganancia. En un esquema de cooperación y de información completa e incompleta⁹ los grupos parlamentarios buscarán adoptar acuerdos políticos que les permitan realizar su trabajo legislativo. Por su parte, cuando existen condiciones de excepcionalidad política buscarán generar los acuerdos que les permitan crear los fundamentos legislativos para llevar a cabo una reforma de Estado que tendrá como base un nuevo pacto político-social-económico. Los grupos parlamentarios buscarán garantizar el principio de la mejor ganancia. Ésta puede ser equiparable tanto al mayor beneficio, como a la menor pérdida posible de legitimidad. Todo ello, en el contexto de un sistema de legalidad que favorece el acuerdo.

En 1965 se publicó, en los Estados Unidos de América, el libro de Bochenski titulado *Los Métodos Actuales del Pensamiento* y en 1966 se publicó el libro de Carl Hempel denominado *La Filosofía de la Ciencia Natural*. Con estas dos obras se logra un avance cardinal en las ciencias sociales. La obra de estos dos autores tiene el propósito de sentar las bases para la instrumentación del método científico en las investigaciones realizadas en las ciencias sociales.

En las décadas de los años 30, 40 y 50 en la comunidad académica de los Estados Unidos de América y en la de la Gran Bretaña se dio un fuerte debate para esclarecer si efectivamente las llamadas ciencias sociales eran ciencias o no. Las opiniones se dividieron y fueron encontradas.

Un hecho trascendental ocurrió en 1944 cuando de manera simultánea se publicó en Londres y en Nueva York la histórica obra de Von Neumann y Oskar Morgenstern denominada *The Theory of Games and Economic Behavior*. Con esta obra nace formalmente la TEORÍA DE JUEGOS.

Las primeras aplicaciones de la teoría de juegos en las ciencias sociales se dieron en el ámbito de la economía y a partir de la primera mitad de la década de los años 80 incursionó en el campo de la ciencia política con gran fuerza.

En la Gran Bretaña y en los Estados Unidos la teoría de juegos ha adquirido tal nivel de importancia que se ha convertido –junto con el resto de las teorías de la elección racional– en la tendencia hegemónica en la ciencia política que se desarrolla en esos países.

La instrumentación de modelos matemáticos en la investigación, en el campo de las ciencias sociales, no es un tema novedoso. Autores como Emilio Durheim y Carlos Marx son grandes precursores en esta materia. Las experiencias de la actualidad se diferencian, de las desarrolladas por los precursores, en la forma como se utilizan los modelos matemáticos para generar conocimiento científico. En la actualidad la mayoría de los modelos matemáticos se utilizan en las fases técnicas de instrumentación de los Métodos de Control Operativos.

⁹ En Teoría de Juegos decir que un juego es de información completa e incompleta es decir algo acerca de qué se sabe sobre las circunstancias en las que se desarrolla el juego.

El profesor Juan Prawda Witenberg asevera que “La teoría de la utilidad proporciona un modelo matemático que describe el comportamiento de un *decisor racional* en un marco de completa incertidumbre” y asevera que “para cualquier decisor racional existe una función numérica, llamada función de utilidad, definida sobre los eventos de interés, cuya propiedad es que quien decide elegirá la alternativa asociada a su preferencia, cuando seleccione aquella acción que maximiza su utilidad esperada”.¹⁰

3. El modelo de los acuerdos políticos en la LXI legislatura del Senado de la República del H. Congreso de la Unión tomando como indicador fundamental los juegos esenciales:

Para dar respuesta fundada a la pregunta central de esta investigación es necesario que elabore un modelo matemático basado en la metodología de la teoría de juegos. El modelo pretende medir el nivel de probabilidad de que las fracciones parlamentarias del PAN, PRD y PRI logren construir los acuerdos políticos fundamentales que les permitan dar a México el nuevo diseño institucional para responder a los retos históricos de cara al siglo XXI. El modelo también pretende revelar las razones reales que llevarán a los actores políticos a cooperar.

El modelo opera de la siguiente manera:

Numeraremos a los partidos políticos que forman parte de la LXI legislatura del Senado de la República, de forma que $N=\{1,2,\dots, i, \dots, 3\}$ representa el conjunto de las fracciones parlamentarias. El jugador no será necesariamente un individuo, sino que puede consistir en un colectivo caracterizado porque todos sus miembros persiguen unos objetivos comunes. Este sería el caso de la fracción parlamentaria de un partido político. Los diferentes elementos de un colectivo de esta naturaleza coordinarán sus acciones individuales en pos del objetivo común que les identifica e individualiza como jugador único.¹¹

Los modelos que se van a describir se basan en dos hipótesis. La primera de ellas es que si algunos grupos parlamentarios $i1, i2, \dots, is$ juzgan conveniente para sus intereses individuales pactar para lograr acuerdos políticos $S=\{i1, i2, \dots, is\}$ enriqueciendo así sus posibilidades estratégicas originales, podrán hacerlo sin que ninguna limitación o restricción pueda oponerse a la constitución de tal pacto. *A priori*, el conjunto de acuerdos que podrán formarse será $P(N) \sim \mathcal{A}$ lo que equivale, en un particular contexto, a afirmar que no existen leyes anti-pacto o anti-acuerdos. Existe pues una libertad negociadora total,

¹⁰ Juan Prawda Witenberg, 2000, p. 49.

¹¹ El modelo que aquí se presenta está basado en la obra: Francisco Javier Jiménez Ruiz, *Ciencia Política y Teoría de Juegos*. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2004, pp. 103.

siendo una cuestión distinta la verosimilitud de tales acuerdos, y la estabilidad de un pacto ya formado. Llegado este punto, el lector debe reparar en la elevada dosis de audiencia que la Teoría de Juegos manifiesta, desde sus orígenes, al intentar establecer modelos normativos para la negociación, la cooperación y demás aspectos complejos del comportamiento humano.

La segunda hipótesis sobre la que se basarán nuestros modelos es que existirá una utilidad transferible, tal como la legitimidad o cualquier otro bien, que pueda ser transferida de unos jugadores a otros, para atraerlos a un pacto político social cuando su colaboración sea estimada beneficiosa por los demás socios de dicha coalición. La redistribución de la cantidad de este bien a la que accedió el pacto en su conjunto, mediante una acción coordinada de sus miembros, permitirá en teoría satisfacer las aspiraciones de los mismos, garantizando la estabilidad o equilibrio de dicha entidad de cooperación.

El cómo se procederá, en el seno del acuerdo, a regular esta redistribución, fijando las asignaciones individuales y arbitrando pagos compensatorios o incentivos, ha sido y es el caballo de batalla de esta teoría. En cualquier caso, una teoría normativa como la que se pretende elaborar tiene que descansar en hechos objetivos y verificables, como la situación estratégica real en la que se encuentran las fracciones parlamentarias de los partidos políticos, teniendo que hacer abstracción de aspectos tales como la habilidad negociadora de los mismos. Toda la Teoría de Juegos acepta como supuesto básico la hipótesis llamada de racionalidad individual, por lo que se admite que cada individuo ajustará su comportamiento al objetivo de maximizar la cantidad de esta utilidad que él pueda conseguir para sí.

Después de introducir el conjunto de las fracciones parlamentarias y delimitar el contexto en el que puede producirse la cooperación entre ellos, precisando las hipótesis en que se basará nuestra modelización del proceso cooperativo, resulta necesario introducir una medida de la utilidad que en un acuerdo S pueden conseguir mediante la adecuada coordinación de estrategias individuales. Una medida así, que constituye en sí misma un índice del poder del acuerdo S , se conoce con el nombre de *función característica*, dado que se trata de una función

$$V: P(S) \longrightarrow R+ \quad [1]$$

El establecer los valores de la función característica v para un juego determinado puede revestir considerable dificultad. En ocasiones se recurre a un planteamiento pesimista consistente en medir $v(S)$ como la cantidad de utilidad que podría garantizarse S si los jugadores que no están en S se integraran a una coalición única $N \sim S$, enfrentada a S .

Resultaría un juego bipersonal en el que $v(S)$ sería el valor de maximin para S (recordar este concepto de la Teoría de Juegos de suma-nula). Afortunada-

mente, en algunas situaciones que describiremos $\mathbf{v}(\mathbf{S})$ no se inspirará en previsiones tan acentuadamente pesimistas.

Una vez introducida esta noción de función característica, procede imponerle alguna condición que se corresponda con las propiedades que debe poseer esta cantidad $\mathbf{v}(\mathbf{S})$ de utilidad a obtener por \mathbf{S} y distribuir entre sus miembros. A parte del convenio obvio $\mathbf{v}(\emptyset) = \mathbf{0}$, la única condición que en general suele imponerse a \mathbf{v} es que sea una función superaditiva, es decir, si $\mathbf{S} \cup \mathbf{T} = \emptyset$ se tendrá que cumplir.

$$\mathbf{v}(\mathbf{S} \cup \mathbf{T}) \geq \mathbf{v}(\mathbf{S}) + \mathbf{v}(\mathbf{T}) \quad [2]$$

Esta propiedad constituye una expresión formal del principio, comúnmente aceptado, de que “la unión hace la fuerza”. Por otra parte, de [1] y [2], el lector podrá deducir fácilmente la monotonía de \mathbf{v} :

$$\mathbf{S} \supset \mathbf{T} \text{ implica } \mathbf{v}(\mathbf{S}) \geq \mathbf{v}(\mathbf{T}) \quad [3]$$

Una consecuencia de [3] es que la máxima utilidad accesible irá asociada con la colaboración máxima, es decir cuando todos los jugadores se integran en un acuerdo único, a saber, el pacto político social total \mathbf{N} (que también implica acuerdo total), si bien es cierto que en una coalición grande se multiplican las tensiones internas, fruto de las demandas excesivas de sus miembros, que pueden hacer difícil la supervivencia de tal coalición. En lo que sigue, y mientras no se advierta explícitamente lo contrario, supondremos que los jugadores, conscientes de que $\mathbf{v}(\mathbf{N})$ representa el máximo beneficio colectivo, no están dispuestos a renunciar a él, por lo que su interés es arbitrar un mecanismo justo de reparto de $\mathbf{v}(\mathbf{N})$.

Aplicando la superaditividad de forma reiterada deducimos:

$$\mathbf{v}(\mathbf{N}) \geq \sum_{i \in \mathbf{N}} \mathbf{v}(\{i\})$$

De acuerdo con la definición dada para $\mathbf{v}(\mathbf{S})$, $\mathbf{v}(\{i\})$ representa la utilidad a la que puede aspirar i si se enfrenta en solitario al resto de los jugadores. Si para un determinado juego (\mathbf{N}, \mathbf{v}) se verifica la igualdad

$$\mathbf{v}(\mathbf{N}) = \sum_{i \in \mathbf{N}} \mathbf{v}(\{i\})$$

Se dice que \mathbf{v} es *inesencial*.

Los diferentes sistemas de distribución de $\mathbf{v}(\mathbf{N})$ es lo que diferenciará a los diferentes modelos propuestos. En lo sucesivo nos referiremos a un juego coope-

rativo, representándolo mediante el par (\mathbf{N}, \mathbf{v}) y asumiendo que \mathbf{v} es superaditiva. Algunas teorías recientes prescinden no obstante de la superaditividad, pero en mi opinión la plausibilidad de esta hipótesis es asumible en grado sumo.¹²

3.1 Las asignaciones más estables: núcleo de un juego

Sea $\mathbf{x}=(x_1, x_2, \dots, x_i, \dots, x_n)$ un vector de asignaciones, en el que x_i es la cantidad de utilidad asignada al jugador i . Un tal vector \mathbf{x} recibe el nombre de imputación si cumple las dos propiedades siguientes:

$$(i) \quad x_i \geq v(\{i\}) \quad [4]$$

$$(ii) \quad \sum_{i=1}^n x_i = v(N) \quad [5]$$

La condición (i) establece que i no recibirá menos de lo que podría conseguir enfrentado al resto de los jugadores asociados en $\mathbf{N} \sim \{i\}$. Por su parte (ii) indica que las asignaciones \mathbf{x} determinan un reparto de la máxima utilidad $v(N)$. Por $\mathbf{E}(\mathbf{v})$ se denota el conjunto de imputaciones del juego (\mathbf{N}, \mathbf{v}) . El lector compartirá nuestra opinión de que las condiciones (i) e (ii) representan lo mínimo que se le debe exigir a un vector de asignaciones.

Para un juego inessential sólo existe una imputación, a saber $(v(\{i\}), v(\{2\}), \dots, v(\{n\}))$. En estos juegos, de la cooperación entre jugadores no se deriva incremento alguno de la utilidad colectiva. Para los juegos esenciales, que son aquellos en los que:

$$v(N) > \sum_{i \in N} v(\{i\}) \quad ,$$

el conjunto $\mathbf{E}(\mathbf{v})$ es infinito, y se plantea la necesidad de distinguir entre las imputaciones, en base a algún criterio de prioridad. A pesar de su mayor complejidad, son los juegos esenciales los únicos de interés en la teoría que estamos describiendo.

Dadas las imputaciones \mathbf{x} e \mathbf{y} , se dice que \mathbf{y} domina a \mathbf{x} en relación a \mathbf{S} , si lo que representa $\mathbf{y} > \mathbf{s x}$, cuando se cumple:

$$y_i > x_i \quad , \quad \forall i \in \mathbf{S} \quad [6]$$

$$\sum_{i \in \mathbf{s}} y_i \leq v(\mathbf{S}) \quad [7]$$

12 M. A. Goberna, M.A., López, y J. T. Pastor, 2001, p. 20.

[6] indica que los jugadores de **S** coincidirán en preferir **y** a **x**, mientras que [7] expresa que la reivindicación de **y** por parte de **S** no es abusiva.

Diremos que **y** *domina a* **x**, **y** > **x**, si existe un acuerdo **S** tal que **y** > **x**.

Las imputaciones que inducirán una mayor estabilidad serán aquellas que no son dominadas por ninguna otra imputación. De acuerdo con esta idea, se propone como soluciones del problema de distribuir **v(N)** al conjunto de imputaciones no dominadas, al que se llama *núcleo* y está representado por **C(v)**. Se tiene:

$$\mathbf{C}(\mathbf{v}) = \{\mathbf{x} \in \mathbf{E}(\mathbf{v}) : \text{no existe } \mathbf{y} \in \mathbf{E}(\mathbf{v}) \text{ tal que } \mathbf{y} > \mathbf{x}\}$$

A través de la siguiente proposición se suministra una curiosa caracterización de las imputaciones del núcleo.

3.1.1 Teorema 1

El núcleo C(v) coincide con el conjunto de las imputaciones x que satisfacen la condición adicional

$$(iii) \mathbf{x}(\mathbf{S}) := \sum_{i \in \mathbf{S}} x_i \geq \mathbf{v}(\mathbf{S}) \text{ para toda coalición } \mathbf{S} \subset \mathbf{N} \quad [8]$$

Demostración:

Razonando por reducción al absurdo, supongamos que **x** ∈ **E(v)** verifica (iii) y no pertenece al núcleo **C(v)**. Existirá entonces otra imputación **y** tal que **y** > **s** **x** para una cierta coalición **S**. Entonces

$$\begin{array}{ccc} \mathbf{v}(\mathbf{S}) \geq & \sum_{i \in \mathbf{S}} \mathbf{y}_i > & \sum_{i \in \mathbf{S}} \mathbf{x}_i \geq \mathbf{v}(\mathbf{S}) \\ [7] & [6] & [8] \end{array}$$

con lo que incurrimos en una evidente contradicción.

Recíprocamente, si **x** ∈ **C(v)** y no satisface la condición (iii), existirá **S** ⊂ **N** y $\hat{\mathbf{x}} > 0$ tal que

$$\sum_{i \in \mathbf{S}} \mathbf{x}_i = \mathbf{v}(\mathbf{S}) - \epsilon$$

Dada la superaditividad de **v**, si definimos

$$\infty := \mathbf{v}(\mathbf{N}) - \mathbf{v}(\mathbf{S}) - \sum_{i \in \mathbf{N} \sim \mathbf{S}} \mathbf{v}(\{i\})$$

se cumplirá $\infty \geq 0$.

Siendo **s** = **card(S)**, resulta evidente que el vector **y** de asignaciones

$$y_i = \begin{cases} x_i + \epsilon/s & , \quad i \in S \\ v(\{i\}) + \infty/n-s & , \quad i \in N \sim S \end{cases}$$

es una imputación que verifica $y >_s x$

La condición **(iii)** indica que ningún subconjunto **S** de fracción parlamentaria de los partidos políticos, constituido en un acuerdo separado, puede garantizarse una cantidad de utilidad estrictamente superior a la que se le ofrece mediante **x**, a saber $x(S)$. La aventura de tal escisión puede derivar, pues, en un perjuicio colectivo para los disidentes, constituyendo **(iii)** una garantía de estabilidad para **x**.

Desafortunadamente, el núcleo $C(v)$ puede ser vacío, con lo que el intento de arbitrar como solución del juego (N, v) una imputación de $C(v)$ se vería frustrado. Este es el caso de los juegos de suma constante.

Un juego (N, v) es de *suma constante* cuando para todo acuerdo **S** se verifica:

$$v(S) + v(N \sim S) = v(N) \quad [9]$$

Para estos juegos la escisión de **N** en los bloques **S y N ~ S** no destruye utilidad, repartiéndose $v(N)$ entre ambas coaliciones.

En el caso de la LX legislatura de la Cámara de Diputados de México la máxima utilidad a obtener por parte de las fracciones parlamentarias es la LEGITIMIDAD, misma que puede ser distribuida de manera proporcional entre los diferentes jugadores participantes.

Comprobemos que para un juego esencial de suma constante $C(v) = \emptyset$. Si, por el contrario, existiese $x \in C(v)$, se cumpliría:

$$\sum_{j \in N \sim \{i\}} x_j \geq v(N \sim \{i\}) = v(N) - v(\{i\}) \geq v(N) - x_i \quad [8] \quad [9] \quad [4] \text{ ó } [8]$$

Pasando x_i al primer miembro resulta

$$\sum_{j \in N} x_j \geq v(N)$$

y como de hecho se da la igualdad, se tendrá $x_i = v(\{i\})$, lo que implica

$$\sum_{i \in N} x_i = v(N) = \sum_{i \in N} v(\{i\})$$

y **v** sería inessential.

En otros juegos, el núcleo tiene un significado específico que puede ser, en ocasiones, cuestionable desde una perspectiva ética. Veamos un curioso ejemplo, que precisa de algunas definiciones previas.

(\mathbf{N}, \mathbf{v}) es un *juego simple* si los acuerdos se dividen en *vencedoras*, aquellas para las que $\mathbf{v}(\mathbf{S}) = 1$, y *perdedoras*, para las que $\mathbf{v}(\mathbf{S}) = 0$.

Si un juego simple es esencial, la coalición total \mathbf{N} será vencedora.

Los juegos simples esenciales permiten modelizar las estructuras de poder en el contexto de un sistema de partidos o en el seno de una legislatura. Se presentarán interesantes ejemplos de juegos simples, poniendo en evidencia la potencialidad del análisis de los conflictos políticos basados en los instrumentos suministrados por la Teoría de Juegos Cooperativos.

En un juego simple se dice que i es un partido político *veto* si se requiere su concurso para "vencer", es decir si $\mathbf{v}(\mathbf{N} \sim \{i\}) = 0$.

Supongamos, en primer término, que el juego no tiene partido político veto, encontrándonos en una situación éticamente confortable, puesto que la posibilidad de ejercer el veto entraña un privilegio excesivo. Si ningún jugador es, pues, veto se cumple $\mathbf{v}(\mathbf{N} \sim \{i\}) = 1$, para todo $i \in \mathbf{N}$. Para que $\mathbf{x} \in \mathbf{C}(\mathbf{v})$, se ha de verificar

$$\sum_{j \in \mathbf{N}} x_j = \mathbf{v}(\mathbf{N}) = 1 \quad \text{y} \quad \sum_{j \neq i} x_j \geq \mathbf{v}(\mathbf{N} \sim \{i\}) = 1, \quad \forall i$$

Deducimos $x_i = 0$, $\forall i \in \mathbf{N}$, con lo que \mathbf{x} no podrá ser una imputación. En este caso, pues, $\mathbf{C}(\mathbf{v}) = \emptyset$.

Si, por el contrario, existe un conjunto \mathbf{V} no vacío de partidos políticos veto, podemos constatar los siguientes hechos:

- Si $i \notin \mathbf{V}$ se cumple $\mathbf{v}(\{i\}) = 0$ (¿por qué).
- Si $\text{card}(\mathbf{V}) \geq 2$ se verifica asimismo $\mathbf{v}(\{i\}) = 0$ con $i \in \mathbf{V}$.

Esta afirmación resulta inmediata pues si $j \in \mathbf{V} \sim \{i\}$, tendremos $\mathbf{v}(\{i\}) \leq \mathbf{v}(\mathbf{N} \sim \{j\}) = 0$.

- Sea \mathbf{x} un vector de asignaciones definido en los siguientes términos:

$$\begin{aligned} x_i &= 0 & , & & i \notin \mathbf{V} \\ x_i &\geq 0 & , & & i \in \mathbf{V} \quad \} & \quad [10] \\ \sum_{i \in \mathbf{V}} x_i &= 1 \end{aligned}$$

En el juego que estamos desarrollando, los acuerdos son vencedores (o triunfadores) ya que los pagos finales son diferentes a cero; es decir, igual a 1. Si el valor del juego es =1 estamos hablando que todos los jugadores ganan y esto

es posible lograrlo cuando la solución del juego es un equilibrio bayesiano racional. El pago para cada jugador es un óptimo de Pareto y se materializa en un elemento fundamental: legitimidad.

Muchos teóricos de la corriente principal de la elección racional aceptan el principio del individualismo metodológico, que propugna que las explicaciones “de fondo” de los fenómenos sociales deberían partir de las creencias y objetivos de los individuos.

Los individuos racionales eligen, dentro de lo que es factible, una de las acciones o uno de los resultados que están en los puestos más altos de la lista de que disponen.

El equilibrio estratégico es la idea más importante (en la teoría de juegos) en aquellos juegos en los cuales es imposible un acuerdo vinculante entre jugadores.

4. El juego de los acuerdos políticos en la LXI Legislatura del Senado de la República del Congreso de la Unión

4.1 Los jugadores

Para describir un juego necesitamos definir primero a los jugadores. El jugador es un individuo racional que ejerce su libertad de elegir y tomar decisiones. Para participar en el juego dispone de recursos, en sentido amplio; desde luego, cuenta con distintas posibilidades de acción y también tiene preferencias. Estas preferencias pueden representarse numéricamente mediante una función de utilidad, que es una forma de asignar un número a cada posible objeto de decisión, de suerte que aquello que más prefiera tenga números mayores; es, por lo tanto, una forma de ordenar esas preferencias.

La utilidad es lo que podemos considerar que se arriesga en el juego, y por ello se supone que el individuo racional, el jugador, se comporta como un optimizador de utilidad. Una función de utilidad adecuada para referirse a situaciones de riesgo es la *función de utilidad esperada* o de Von Newmann y Morgenstern.

Esta función establece que la utilidad es la suma ponderada de alguna función del objeto de decisión (la legitimidad, por ejemplo) en distintos eventos aleatorios con sus respectivos resultados, y donde los ponderados son las posibilidades de que ocurra cada evento.

En el juego sobre los acuerdos políticos en la LXI Legislatura del Senado los jugadores son los siguientes:

PAN.- Partido Acción Nacional.

PRD.- Partido de la Revolución Democrática.

PRI.- Partido Revolucionario Institucional.

4.2 Ordenación de Preferencias

Variable N° 1: *referéndum (Reforma del Estado)*:

La variable referéndum nos permitirá modelar un juego que llevará el mismo nombre (en el fondo del asunto puede entenderse este juego como si fuese el llamado “Reforma del Estado Mexicano”).

Tabla de estrategias y ganancias

| Estrategias | | Ganancias |
|----------------------------------|--------|-----------|
| Sí al Referéndum | = SR | Variable |
| Sí al Referéndum con condiciones | = SRCC | Variable |
| No al Referéndum | = NR | Variable |

| PAN | PRI | PRD | PVEM | PT | PC | PANAL | PASC |
|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| SR (7) | SR (7) | SRCC (7) | SR (6) | SRCC (7) | SRCC (7) | SRCC (7) | SRCC (7) |
| SRCC (3) | SRCC (3) | SR (5) | SRCC (3) | SR (5) | SR (5) | SR (5) | SR (5) |
| NR (1) | NR (1) | NR (1) | NR (1) | NR (1) | NR (1) | NR (1) | NR (1) |

Como puede observarse, los partidos PT, PC, PANAL y PASC presentan una tendencia a comportarse estratégicamente de manera similar al PRD. Debido a esta situación y a que en las directrices establecidas para desarrollar este ensayo se establece que los jugadores solamente será tres: PAN, PRI y PRD, en lo subsecuente se procederá a trabajar con tres jugadores.

4.3 Dos hipótesis de contrastación empírica

Tomando como referente real los resultados electorales de las elecciones federales del 2 de julio de 2006 tenemos que los grupos de opinión se dividirían en sus presencias frente al PAN, PRD y PRI de la siguiente manera:

| Grupos de opinión | PAN | PRD | PRI | Total |
|-------------------|-----|-----|-----|-------|
| Hipótesis A | 48 | 27 | 25 | 100 % |
| Hipótesis B | 45 | 29 | 26 | 100% |

Supongamos que se presentan a elección las tres opciones: SR, SRCC y NR concediendo igual peso a cada individuo en la decisión colectiva.

Se decantarán a favor de SR los jugadores PAN y PRI, es decir $48 + 25$ en la hipótesis A y $45 + 26$ en la hipótesis B, con un total de un 73% de las personas a favor de esta opción en la hipótesis A y 71% en la hipótesis B.

Se decantará a favor de SRCC el jugador PRD; es decir, 27% en la hipótesis A y 29% en la hipótesis B.

Ningún elector se decantará a favor de NR. Si los partidos políticos adoptasen esta estrategia estarían perdiendo una oportunidad histórica de poder incidir, de manera sustancial, en el proceso del cambio político en México. Tanto en la hipótesis A como en la B se obtendrá un total de 0% de las personas a favor de esta opción.

SR será la opción vencedora ya que obtendrá un mayor número de preferencias (entre un 71% y un 73%) que cualquiera de las otras dos opciones.

4.4 Elecciones de dos en dos

Procederemos a someter a elección las tres opciones SR, SRCC y NR, pero no presentándolas simultáneamente como en el ejercicio anterior, sino de dos en dos; es decir, mediante elecciones sucesivas entre SRCC y SR, entre SR y NR y entre SRCC y NR.

4.4.1 Hipótesis A:

En la elección entre SR y SRCC, las personas identificadas con PAN y PRI eligen SR, ya que esta opción está situada por delante de la opción SRCC en sus ordenaciones de preferencias, mientras que las personas identificadas con el PRD elegirán SRCC porque esta opción está situada por delante de SR en sus ordenaciones de preferencias.

De acuerdo con la distribución numérica, que acabamos de adoptar, el resultado es el siguiente: personas a favor de SR: $48 + 25 = 73$; y personas a favor de SRCC: $27 + 0 = 27$. Por lo tanto, la elección colectiva entre SRCC y SR, si cada persona cuenta por uno y nadie por más de uno, es SR.

Esta relación se expresa de la siguiente manera:

$$SR > SRCC > NR$$

4.4.2 La notación

$$SR > SRCC > NR$$

Con fundamento en esta notación puedo aseverar que la opción triunfante será SR (sí al referéndum). Posterior a ella, la segunda opción será SRCC (sí al referéndum con condiciones); en tanto que la tercera opción será NR (no al referéndum). Posterior a este orden de preferencias se logrará una transitividad, con lo cual puedo advertir que en el caso mexicano, en las cuestiones puntua-

les (como lo es el caso del referéndum) las opciones presentes en la agenda política nacional tienen altísimas posibilidades de triunfo.

El juego celebrado entre el PAN y el PRI tendrá un valor de: (7,7)

El juego celebrado entre el PAN y el PRD tendrá un valor de (7,7).

Con base en los valores de los juegos anteriores, podemos aseverar que la opción de aprobar la incorporación del referéndum a la constitución tiene grandes posibilidades de triunfo en el marco de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados.

Las dificultades más grandes las tendrá el PAN frente al PRD, ya que le será más fácil negociar la reforma constitucional con el PRI.

5. Los juegos

5.1 Los juegos, sub-juegos y súper-juegos

Para poder aplicar la teoría de juegos en el proceso de negociaciones para lograr acuerdos políticos nacionales es necesario precisar ciertas cuestiones:

Primero.- Es necesario desarrollar múltiples juegos para explicar el proceso.

Segundo.- En cada juego, el jugador número 1 será el PAN y sus oponentes serán el PRI y el PRD.

Tercero.- Se modelará un total de x juegos.

Cuarto.- Debido a que la teoría de juegos exige la uniformidad de criterio para que agentes colectivos puedan ser considerados jugadores racionales, ello propicia que se realice una serie de sub-juegos porque la postura política de la dirigencia nacional de un partido político no tiene que coincidir plenamente con la postura de la fracción parlamentaria de ese mismo partido, tanto en la Cámara de Diputados, como en la de Senadores.

Los sub-juegos estarán agrupados en 4 tipos diferentes: 1) los sub-juegos entre las fracciones parlamentarias de los 3 partidos políticos (PAN, PRI y PRD) en la Cámara de Diputados; 2) los sub-juegos entre las fracciones parlamentarias de los 3 partidos políticos en la Cámara de Senadores; 3) los sub-juegos entre las dirigencias nacionales de los partidos político con sus propias fracciones parlamentarias en la Cámara de Diputados y Senadores; 4) los sub-juegos entre las fuerzas políticas internas de los partidos con la dirigencia nacional de los mismos para determinar las posturas de los partidos en el seno de la LX legislatura.

Quinto.- Se elaborará un superjuego en donde los jugadores serán todos los actores que intervienen en el proceso para lograr acuerdos.

5.2 Los Juegos

A partir de la identificación de la *Agenda Política Nacional* procedemos a identificar los principales juegos que van del número 1 (uno) hasta el número 11 (once):

Juego # 1: Diálogo Político. Juego # 2: Reformas al Poder Legislativo. Juego # 3: Reformas al Poder Ejecutivo. Juego # 4: Reformas en Torno al Equilibrio de Poderes. Juego # 5: Derechos Humanos. Juego # 6: Reformas al Sistema Electoral y de Partidos. Juego # 7: Reformas al Poder Judicial. Juego # 8: Reformas para Reforzar el Pacto Federal. Juego # 9: Organismos Autónomos. Juego # 10: Reformas Estructurales. Juego # 11: Reforma Política del D.F.

Cada juego tiene una dinámica propia. De igual manera, los pagos en cada uno de ellos son diferentes en función del propio juego.

La fuerza política que más se beneficiaría de un eventual fortalecimiento del Poder Legislativo es el PAN junto con el PRD. Sin embargo, es justamente el PRI el partido político que presentará un reto mayor para el PAN en el proceso de negociaciones políticas. Las reformas constitucionales tendientes a fortalecer al Poder Ejecutivo federal beneficiarían a todas las fuerzas políticas nacionales; sin embargo, los principales jugadores que se beneficiarán serán el PAN y el PRD. Todas las reformas constitucionales que tengan como propósito lograr consolidar un equilibrio entre los poderes federales de la unión serán bien recibidas y contarán con el apoyo de todas las fuerzas políticas. Este punto de la agenda política nacional debe ser altamente aprovechado. Este punto podría constituirse en el eje gravitacional que marcará la pauta para las demás negociaciones políticas con las fuerzas de la oposición. Las estrategias de negociación deberán ser estructuradas y formuladas con base en este punto de la agenda, ya que con ello se lograrán resultados altamente positivos para todos los jugadores. La defensa de los derechos humanos está considerada como un valor supremo en todas las sociedades humanas contemporáneas. Ninguna fuerza política se opondrá a diseñar instituciones que propicien su defensa y su inclusión en la Carta Magna. Todos los partidos políticos adoptarán como primera estrategia a SDH. La reforma al sistema electoral y de partidos políticos tiene posibilidades de avanzar, pero el nivel de probabilidad es bajo, de apenas un 55%. Las reformas al poder judicial tienen una probabilidad de más de 2/3 de llevarse a cabo. Son altamente probables. Las reformas para reforzar el pacto federal serán altamente apoyadas por las fuerzas políticas con una probabilidad de 4/5. Las probabilidades de que se lleven a cabo reformas a los organismos autónomos son de un 55%. La probabilidad es positiva, pero baja. Las reformas estructurales presentan una probabilidad de realización de un 65% a un 75%. Se prevé un escenario difícil para su consumación. Las probabilidades de que se lleven a cabo las reformas para el Distrito Federal son de un 55%.

5.3 La interpretación politológica

De acuerdo con los resultados que nos arroja la notación (del modelo simple de teoría de juegos) se concluye que durante la actual legislatura se logrará sacar adelante, con resultados pobres, los acuerdos políticos básicos para llevar a cabo la reforma integral de las instituciones y del Estado en México.

El PAN, el PRI y el PRD condicionarán los avances en la reforma del Estado a la satisfacción de garantías constitucionales que les de viabilidad como fuerzas políticas que aspiran a detentar el Poder Ejecutivo en la República.

En el escenario aparecerán nuevos actores políticos que definirán el curso de la reforma del Estado. Las llamadas Agrupaciones Políticas Nacionales (APN's) empezarán a ejercer grandes presiones políticas para obtener prerrogativas y financiamiento público como si fuesen partidos políticos. Evidentemente, estas fuerzas no son equiparables, tanto en tamaño como en fuerza, a los partidos; sin embargo, desempeñarán un papel de "chantaje político", similar al que desarrollan los llamados "*Catch all Party*" europeos y los partidos "bisagra" de los sistemas parlamentarios.

A pesar de lo inminente de la reforma del Estado, la agenda que la integrará está aún por definirse. A continuación presentamos los principales capítulos de la misma. No olvidemos que los acontecimientos políticos que están por suscitarse serán determinados, en parte, por lo consolidado durante las últimas siete décadas de vida política nacional.

Después de 71 años de régimen priísta, el trabajo que se tiene que realizar para consolidar una transición democrática es arduo e impredecible. La estructura de poder se asentó en un sistema político presidencialista, con predominio casi total de un partido hegemónico. Bajo estas condiciones se conformó un régimen político que subordinó el Estado de derecho al ejercicio del poder y con ello se vulneró el desarrollo del país y las condiciones de vida de sus habitantes, a pesar de contar en su haber con el período más consistente de crecimiento económico sostenido en la historia del México contemporáneo (1954-1982).

Lo que en el esquema republicano y democrático de la Constitución pudo dar lugar a una evolución democrática del Estado fue, por el contrario, un desarrollo autoritario en el que el presidente, basado sólo en el ejército, primero, y en las corporaciones sociales organizadas por el propio régimen después, se convirtió en la regla para dar forma y controlar las normas políticas y jurídicas. Es decir, la autoridad presidencial se colocó por encima de la normatividad del Estado y la adaptó a las circunstancias, a las necesidades del grupo gobernante y, sobre todo, a los requerimientos de un ejercicio discrecional del poder político.¹³

Esta situación determinó que los últimos 20 años de la vida política hayan sido marcados por la referencia continua de los actores políticos a los desajustes existentes en (y los reajustes necesarios a) la Constitución política. A medida que fueron haciendo su aparición y se han fortalecido nuevas alter-

13 Para un desarrollo pormenorizado de este argumento ver (Valdés 2002).

nativas políticas encarnadas en grupos, movimientos y partidos políticos, el modelo político organizado en torno al eje centralista del presidencialismo fue rindiendo beneficios decrecientes hasta desembocar en resultados subóptimos desde el punto de vista del mantenimiento de la estabilidad política y la producción de otros bienes públicos.

A las preocupaciones por la política cotidiana generada por la decadencia del modelo autoritario se ha agregado una sobrecarga de asuntos relacionados con la organización del poder y la forma y eficacia de las instituciones del Estado. El creciente déficit de conformidad de los actores con éstas enrareció el ambiente para dilucidarlas, haciendo crecer poco a poco los costos de la negociación política.

En este marco las preguntas que surgen son básicamente tres: ¿Qué reformas son necesarias para lograr los equilibrios requeridos?, ¿qué factibilidad existe de llevarlas a cabo? y ¿qué consecuencias tendrían sobre la configuración del proceso político el estancamiento actual o la modificación de las reglas vigentes?

5.4 Los cambios que podrían alcanzarse una vez que se logren los acuerdos políticos básicos

Si se señala la ineficiencia del gobierno como principal problema, se tenderá a proponer reformas que tiendan a garantizar el gobierno efectivo, y la rapidez de las decisiones. Una vez hecho realidad el “sufragio efectivo”, el desafío es el “gobierno efectivo” (el que no necesariamente será “efectivamente democrático”). Si, en cambio, el diagnóstico remite a deficiencias en el funcionamiento democrático del Estado, las respuestas tenderán a garantizar la extensión de los derechos, la distribución del poder y la generación de mecanismos alternativos de fortalecimiento de la representación.

Aquí, además del sufragio efectivo, se considera necesario un gobierno democrático efectivo, que solamente puede ser conseguido mediante una reforma del diseño de sus instituciones fundamentales que es, a su vez, condición *sine qua non* de la consolidación democrática.

Un cabal ejemplo de la primera perspectiva la constituye la propuesta de volver, con pequeñas modificaciones, a la letra de la organización del gobierno de la Constitución de 1917.

Para Sartori,¹⁴ las constituciones son instrumentos de gobierno, no acuerdos políticos en torno a la justicia y al vínculo de ésta con la distribución del poder social mediante el Estado.¹⁵ Su objetivo es un gobierno efectivo y su principal indicador de éxito será la gobernabilidad del sistema. Por ello, no es

14 Giovanni Sartori, 2010, p. 327.

15 Como lo sostiene John Rawls en su definición de “democracia constitucional” que implica una superioridad sobre la democracia puramente procedimental en la medida en que en la primera “las concepciones de persona y sociedad son articuladas más completamente en la declaración pública de la Constitución y más claramente conectadas con los derechos básicos y las libertades que garantiza”.

de extrañar que proponga cuatro reformas como solución para los problemas de diseño constitucional mexicanos. Estas son:

- a. volver a la Constitución de 1917 para evitar inconsistencias,
- b. permitir la reelección de los diputados,
- c. establecer una segunda vuelta electoral para la elección presidencial, cerrándole el paso a los partidos no representativos, y
- d. limitar y reforzar los poderes de la presidencia sobre el congreso y establecer el veto presidencial sobre las decisiones legislativas. Si el principal problema actual para la efectividad del gobierno mexicano es el desequilibrio de la relación entre el presidente y el Congreso, la solución es generar los cambios necesarios para que dicha relación funcione eficazmente con un gobierno dividido o sin mayorías abrumadoras.

El principal inconveniente de esta propuesta es que no es convincente, desde el punto de vista de su suficiencia, para romper con el pasado autoritario. En aras de evitar sobrecargar la agenda con una reforma constitucional profunda que dificulte o retrase la toma de decisiones cotidianas, no avanza en reformas necesarias para romper con formas institucionales que demuestren ser inoperantes cuando el objetivo es no solamente gobernar, sino gobernar efectiva y democráticamente; es decir, una democracia constitucional.

En relación con la perspectiva de construir esta última, la opción es una revisión profunda de la Constitución de 1917, a fin de adecuar el diseño institucional del gobierno, así como la declaración de derechos y garantías al objetivo de profundizar el proceso político democrático, sin perder de vista la efectividad del gobierno. Esta perspectiva asume que la democracia incluye entre sus dimensiones necesarias un componente esencial de justicia, que es base del acuerdo constitucional que le da origen.

El logro de este objetivo convoca a revisar:

La declaración de derechos y garantías. Sistematizar y explicitar el respeto irrestricto a los derechos humanos, la actualización de los derechos sociales y la incorporación de los denominados derechos de tercera generación: de las minorías, ambientales, etcétera. Esta revisión implica además la revisión de las instituciones encargadas de aplicar estos derechos.

Con respecto a lograr el equilibrio entre los poderes de la federación, en primer lugar, será necesario establecer reglas que incentiven a la cooperación entre el congreso y el Poder Ejecutivo, para evitar las situaciones de empate que demoran medidas necesarias para el país. En segundo lugar, permitiendo la reelección consecutiva de los legisladores de la Unión y de las entidades federativas, lo que redundaría en una mayor profesionalización y especialización de esta función, así como un incentivo para la mayor conexión de los representantes con la ciudadanía.

En tercer lugar, mejorando la procuración de justicia a partir de la distinción clara entre la facultad de acusar y la de juzgar, actualmente traslapadas (constitucionalmente) entre el Ministerio Público y el Poder Judicial y, en cuarto lugar, reformando el poder judicial en dos sentidos, fortalecerlo para reducir la injerencia de los otros poderes en sus ámbitos exclusivos de decisión y separar la potestad de revisión de la constitucionalidad de los actos de autoridad del ámbito del Poder Judicial para concentrarlos en un tribunal constitucional.

Para lograr consolidar un verdadero federalismo será necesario otorgar a las legislaturas de los estados la facultad para darle a su entidad el régimen interior que más les convenga con las prescripciones de la Constitución Política como único límite, según lo establece el artículo 40 constitucional y lo impiden, contradictoriamente, los artículos 115 y 116, también constitucionales, entre otros.

En materia electoral será necesario formular reglas que favorezcan la consolidación de la autoridad electoral, la mejor inserción de los partidos políticos en todos los niveles de la vida pública y la ampliación de los canales de representación de la ciudadanía a través de la autorización de candidaturas independientes reguladas.

En el campo del manejo de la macro economía se requiere formular reglas que combinen la garantía de una economía abierta, con claridad en el cumplimiento de las obligaciones sociales y económicas del Estado, que hoy está muy lejos de satisfacer. En particular, subsiste en este terreno el grave abandono por parte del Estado de crear condiciones adecuadas para establecer un sistema de cooperación justo, requerido esencialmente por una concepción de la democracia como democracia constitucional.

Las fracciones parlamentarias de los partidos políticos en el Congreso de la Unión deberán buscar establecer las reglas y procedimientos constitucionales que mejoren la legitimidad de las reformas a la Constitución y posibiliten el procesamiento eventual de un cambio de régimen político. Esto puede lograrse, introduciendo el *referéndum* como parte del mecanismo de reforma constitucional, y mediante la especificación de cómo y bajo qué circunstancias se puede convocar a un nuevo Congreso constituyente.

Una vez descritos los elementos esenciales para instituir una democracia constitucional, la segunda cuestión a responder es la factibilidad del logro de la cooperación política necesaria para realizar una reforma del Estado de la magnitud requerida.

Las reformas que he señalado son factibles en este momento histórico de la república, según lo demuestra el modelo de teoría de juegos aquí desarrollado. Por otra parte, una lectura descontextualizada del discurso de los principales partidos políticos y actores relevantes podría resultar sorprendente, ya que como común denominador plantean, sin excepción, la necesidad de reformas constitucionales, variadas y con frecuencia amplias y profundas.

La opción frente a la idea de los necesarios consensos totalizadores, es la búsqueda de un consenso sustantivo pero limitado. Consenso sobre las cuestiones fundamentales de principio en la reforma del Estado y las reglas para el procesamiento de los diferentes intereses sociales, antes que sobre cada uno de los temas de la vida política. El fundamento de principio de dicha propuesta es a la vez el fundamento de la democracia constitucional: el respeto a los derechos fundamentales y la obligación, debidamente especificada, de su cumplimiento en un contrato político que gravite en torno a la justicia.

Como ha demostrado la corriente neoinstitucionalista de la economía y la ciencia política, el establecimiento de un sistema justo de cooperación cuyos resultados puedan ser beneficiosos para todos y cada uno, dependen, en gran medida, de las instituciones que articulen las interacciones entre los diferentes actores. Asimismo, crear o reformar las instituciones con tal finalidad implica el esfuerzo de reconocer las graves limitaciones de las instituciones vigentes que dé significado a la negociación política de la reforma y confiera liderazgo "de Estado" al gobierno al emprenderla.

Visto así el problema, el mantenimiento del marco constitucional actual o sus transformaciones mínimas, no generarán cambios significativos en la relación entre los actores y en los resultados de ésta, es decir, no cambiarán significativamente los términos de la gobernación actual, débilmente democrática, para convertirla en una verdadera gobernación democrática.

El mecanismo de acceso al poder a través de elecciones limpias y competitivas se está tambaleando y está fuertemente criticado después de las elecciones del 2 de julio de 2006. Por su parte, el Estado no se va transformando en el sentido de profundización de las formas democráticas de toma de decisiones. Por esta vía continuarán la falta de acceso a la justicia, los desequilibrios entre poderes, la tenue vigencia de los derechos humanos y las deficiencias del federalismo, entre otras.

En el mejor de los casos los cambios podrían derivar en una toma de decisiones más rápida y, en el peor de los casos, se mantendrá el *status quo* de acceso democrático a los despachos de gobierno pero con falta de cooperación entre los poderes y con parálisis recurrente del gobierno. En el primer caso tendremos, es cierto, un gobierno más efectivo, aunque no necesariamente más democrático. En el segundo, un gobierno paralizado, por ende un gobierno débil, y en el mediano plazo una gobernación vulnerable que producirá rendimientos decrecientes a la legitimidad del régimen.

La disyuntiva es clara: gobernación democrática débil o gobernación democrática consolidada en un verdadero estado de derecho. La primera opción se contenta con heredar buena parte de las distorsiones y sesgos que el autoritarismo generó en el sistema institucional, es decir, se limita a la preservación conservadora de las instituciones vigentes, asumiendo implícitamente que es mejor cargar con las consecuencias de su mal diseño que hacer frente a un conflicto resultante de la voluntad de cambiarlas.

En México se observa una clara tendencia a conducirse por un gradualismo minimalista en reformas puntuales. Este hecho confirma que en el proceso de cambio político de México no se están cumpliendo tres de las condiciones centrales de la consolidación democrática.

- a. La primera es que las fuerzas que llegan al gobierno emprendan con éxito reformas del régimen que lo estructuren democráticamente, rompiendo así con el pasado autoritario.
- b. La segunda es que el poder de los grupos autoritarios para convocar a una restauración se reduzca significativamente.
- c. La tercera es la presencia de una cultura cívica democrática sólida.

En México ninguna de estas tres condiciones se cumple. No se ha emprendido con éxito una reforma del régimen que garantice la consolidación de la democracia, el partido autoritario sigue siendo una importante fuerza política (en los gobiernos municipales y estatales, en las legislaturas de los estados y en el Congreso de la Unión) y no ha dado los pasos para convertirse en un partido democrático, y la cultura cívica muestra, de acuerdo con las encuestas serias, que aunque hay una aceptación amplia de la democracia, el descontento ciudadano va en aumento a causa de la prolongada crisis económica y de la percepción de que problemas graves como la corrupción persisten intocados.

En esa dirección la lentitud del cambio y la decisión de no tratar de inducirlo podrían llegar a hacer difícil el procesamiento de las exigencias sociales en aumento. El descontento resultante se va expresando en desconfianza y podría traducirse en la convicción de que sería mejor volver atrás para encontrar en otra parte las respuestas que la élite gobernante no supo o no pudo ofrecer en la democracia.

6. Conclusiones

Existe un consenso general al señalar que en las últimas décadas el sistema político mexicano ha sufrido transformaciones que han modificado sus características más sobresalientes, y que han incidido en la dinámica “tradicional” del proceso político mexicano. Los cambios ocurridos en distintos ámbitos del quehacer nacional han afectado las reglas de la convivencia política, las instituciones que le dan sustento y la relación Estado-sociedad. Las mutaciones han sido de distinto carácter y de variadas intensidades. Sin embargo, todas han incidido en el contenido y forma del funcionamiento del sistema político mexicano.

En este contexto, los actores han visto modificado sus espacios de acción política y sus recursos organizativos, lo que ha traído como consecuencia la renovación de sus estrategias para la consecución de sus objetivos políticos, económicos y sociales. La serie de transformaciones ocurridas en el país en las

últimas dos décadas han afectado la forma “tradicional” de relación entre los actores y el poder político, como entre los actores mismos.

El caso más evidente ha sido en el ámbito de la economía, en donde los sectores empresarial y obrero han visto modificadas sus pautas tradicionales de convivencia, y de relacionarse con el Estado. Las nuevas formas organizativas y requerimientos de la conformación de la economía internacional, además del agotamiento del modelo de desarrollo económico seguido por el país desde los años cuarenta, determinaron grandes cambios en todos los órdenes de la vida nacional.

En el ámbito político los actores han visto transformado su espacio de acción al grado de que han tenido que adoptar nuevas estrategias que corresponden a las exigencias de la nueva realidad nacional.

La llamada alternancia política celebrada en México a partir del 2 de julio del año 2000 y confirmada en la elección federal del 2 de julio de 2006 se constituye en un punto muy elevado del largo proceso de transformaciones políticas, económicas y sociales que México ha experimentado desde la década de los años 60 del siglo XX. A partir de la fecha citada, nuestro país empieza a vivir un período de grandes cambios en la forma de hacer política; sin embargo, no podemos hablar todavía de la etapa de la consolidación democrática, ya que hasta el momento no se observa un panorama claro.

Si bien existe una abundante bibliografía que intenta dar cuenta de los cambios ocurridos, no existe una lectura desde la perspectiva de la elección racional (*rational choice*) que intente explicar la naturaleza, características y estrategias de los diversos actores frente al cambio, por lo que es necesario identificar las estrategias en relación a esos cambios, exponer sus características y determinar sus resultados.

Cabe mencionar que las transformaciones no han ocurrido de manera aislada. Éstas se incorporan en las modificaciones que ha tenido el entorno internacional. Gran parte de las mutaciones ocurridas no serían explicables sin los cambios ocurridos en el entorno internacional. Sin embargo, estamos lejos de señalar que los cambios internos han sido consecuencia directa del exterior. Más bien, las nuevas formas de articulación de las naciones en el contexto internacional han sido paralelas al surgimiento de nuevos actores dentro del sistema político mexicano. Esto ha tenido consecuencias innegables, entre otras cosas, en la forma en que “tradicionalmente” se relacionaba la sociedad con el Estado y también en la forma en que los actores políticos se relacionan entre sí para lograr acuerdos.

El caso que estamos analizando nos permite comprender perfectamente que los actores políticos como jugadores racionales desarrollan estrategias que les permiten situarse en posiciones más fortalecidas para lograr acuerdos políticos que les favorece a ellos mismos y a sus competidores.

México ha llegado a la era de los acuerdos políticos. Los jugadores son inter pares que por sí solos son incapaces de llevar a cabo reformas constitucionales en el seno del Congreso de la Unión. Para avanzar en la construcción del

México del siglo XXI no basta con una sola fuerza política. Es necesaria la participación de todos los actores y la negociación y la cooperación es el escenario en donde desarrollan sus juegos políticos.

De acuerdo con los resultados que nos arroja la notación (del modelo simple de teoría de juegos) se concluye que durante la LXI Legislatura se lograrán los acuerdos políticos que permitirán sacar adelante una reforma del Estado, sujeta a muchos condicionantes.

El PAN, el PRI y el PRD condicionarán los avances en la reforma del Estado a la satisfacción de garantías constitucionales que les de viabilidad como fuerzas políticas en crecimiento.

En el escenario aparecerán nuevos actores políticos que definirán el curso de la reforma del Estado. Las llamadas Agrupaciones Políticas Nacionales (APN's) empezarán a ejercer grandes presiones políticas para obtener prerrogativas como si fuesen partidos políticos. Evidentemente, estas fuerzas no son equiparables, tanto en tamaño como en fuerza, a los partidos; sin embargo, desempeñarán un papel de "chantaje político", similar al que desarrollan los llamados "Catch all Party" europeos y los partidos "bisagra" de los sistemas parlamentarios.

A pesar de lo inminente de la reforma del Estado, la agenda que la integrará está aún por definirse. A continuación presentamos los principales capítulos de la misma. No olvidemos que los acontecimientos políticos que están por suscitarse serán determinados, en parte, por lo consolidado durante las últimas siete décadas de vida política nacional:

La revisión del pasado. Las reformas necesarias. El equilibrio entre los poderes de la federación. El federalismo. La estructura político electoral. Las obligaciones económicas del Estado. Los procedimientos de reforma constitucional. La factibilidad de las reformas. Las consecuencias de las reformas. Disyuntivas: a) cancelar el cambio; o b) propiciar el cambio con urgencia.

El panorama político del futuro inmediato se verá influenciado por dos fenómenos políticos de trascendental importancia:

- a. El voto de los mexicanos en el extranjero; y,
- b. El creciente abstencionismo en los procesos electorales venideros, evidenciando el desgaste de las actuales estructuras de legitimidad del régimen político vigente y exigiendo la construcción de un nuevo régimen político auténticamente nuevo.

Una de las principales conclusiones a la que llega nuestra investigación es que si bien los resultados reportados por la CENCA son mínimos y endebles, ellos servirán de base para que los actores políticos nacionales continúen trabajando por lograr una verdadera reforma del Estado mexicano que comprenderá un período histórico que va del 13 abril de 2007 a finales del año 2018.

Bibliografía

- ARMBRUSTER, W. y BÖGE, W. "Bayesian game theory". *Game theory and related topics*. Holland, O. Moeschlin y D. Palaschke Edts., 1997, 630 pp.
- AXELROD, R. "Effective Choice in the Prisoner's Dilemma". *Journal of Conflict Resolution*, number 24, 1980. & AXELROD, R. "More Effective Choice in the Prisoner's Dilemma". *Journal of Conflict Resolution*, number 24, 1980.
- AXELROD, R. "The Emergence of Cooperation Among Egoists". *American Political Science Review*, number 75, 1981.
- AXELROD, Robert. *La Evolución de la Cooperación*. Madrid, Alianza Editorial, 2001, 284 pp. Y, AXELROD, Robert. *La Complejidad de la Cooperación*. México, Fondo de Cultura Económica, 2005, 362 pp.
- AXELROD, R. & DION, D. "The Further Evolution of Cooperation". *Science*, number 242, 1988.
- BANZHAF, J. F. III. "Weighted voting doesn't work: A mathematical analysis". *Rutgers Law Review*, number 19, pp. 317- 343.
- BINMORE, Ken. *Teoría de Juegos*. Madrid, McGraw-Hill, 1995.
- BLACK, Anthony. *Political Thought in Europe, 1250-1450*. London, Cambridge University Press, 1996, p. 289.
- BÖCKENFÖRDE, Ernest Wolfgang. *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*. Madrid, Editorial Trotta, 2000, p. 71.
- BOYD, R. & LORBERBAUM, J.P. "No Pure Strategy is Evolutionarily Stable in the Repeated Prisoner's Dilemma Game". *Nature*, number 327, 1987.
- BRAMS, S.J. & HESSEL M. "Absorbing Outcomes in 2x2 Games". *Behavioral Science*, number 27.
- BRAMS, S.J. *Game Theory and Politics*. New York, Free Press, 1975, 470 pp.
- CAÍS, Jordi. *Metodología del Análisis Comparativo*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997.
- COLMAN, A.M. *Game Theory and Experimental Games*. Oxford, U.K., Pergamon Press, 1982.
- COLOMER, Josep M. *El Arte de la Manipulación Política*. Barcelona, Editorial Anagrama, 1990, 460 pp.
- CÓRDOVA, Arnaldo. *Sociedad y Estado en el Mundo Moderno*. México, Editorial Grijalbo, 1976, p. 21.
- ELSTER, Jon. "Marxismo, Funcionalismo y Teoría de Juegos. Alegato a Favor del Individualismo Metodológico". *Zona Abierta*, Nº 33, octubre – diciembre de 1984.
- FRIEDMAN, J. W. *Game Theory with Applications to Economics*. New York, Oxford University Press, 1986, 645 pp.
- GIBBARD, A. "Manipulation of voting schemes: a general result". *Econometrica*, 41, 1983.
- GIBBONS, Robert. *A primer in game theory*. London, Harvester Wheatsheaf, 1992, p. XI.
- GOBERNA, M.A., LÓPEZ, M.A. y PASTOR, J.T. *La Cara Oculta de la Matemática. La Teoría de Juegos y Otras Aplicaciones*. Valencia, Universidad de Alicante, 1991, 130 pp.
- HARRIS, R.J. "Note on Howard's Theory of Metagames". *Psychological Reports*, number 24, 1968.
- HEARD, Alexander. *The Cost of Democracy*. Main, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1960.
- JONES, A. J. *Game Theory. Mathematical Models of Conflict*. Chichester, Ellis Horwood Limited, 1980.
- LUCE, R.D. & RAIFFA, H. *Games and Decisions*. New York, John Wiley and Sons, 1957, 475 pp.
- MACKIE, Tom & MARSH, David. "The Comparative Method". In: MARSH, David and STOKER, Gerry (Edited by). *Theory and Methods in Political Science*. London, MacMillan Press Ltd, 1995.
- MANHEIM, Jarol B. And RICH, Richard C. *Empirical Political Analysis. Research Methods in Political Science*. New York, Longman, Inc., 1990, 472 pp.
- MANUEL GARCÍA, Conrado M. *Juegos Finitos Iterados con Horizonte Estocástico*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1992.
- MARSH, David and STOKER, Gerry (eds). *Theory and Methods in Political Science*. London, Macmillan Press Ltd, 1995, 420 pp.
- MAY, R.M. "More Evolution of Cooperation". *Nature*, number 327, 1987.
- MESTERTON-GIBBONS, M. "An Escape From the Prisoner's Dilemma". *Journal of Mathematical Biology*, number 29, 1991.
- MORROW, James D. *Game Theory for Political Scientists*. London, MacMillan, 1998, 737 pp.
- NEUMANN, John Von & MORGENSTERN, Oskar. *Theory of Games and Economic Behavior*. New York, John Wiley & Sons, 1944, 641 pp.
- NOWAK, M. "An Evolutionarily Stable Strategy Maybe Inaccessible". *Journal of Theoretical Biology*, number 142, 1990.
- OWEN, G. *Game Theory*. Second Edition. Orlando, Florida, Academic Press, 1982, 467 pp.
- PARFIT, Derek. "Prudence, Morality, and the Prisoner's Dilemma". In: *The Proceeding of the British Academy*, Vol. LXV, 1999.
- PLANO, Jack C. & MILTON, Greenberg. *The American Political Dictionary*. New York, Horcourt Brace Jovanovich, 1990.
- PRAWDA WITENBERG, Juan. *Métodos y Modelos de Investigación de Operaciones*. Volumen 2 Modelos Estocásticos. México, Editorial Limusa Noriega Editores, 2000, 1080 pp.
- RAPOPORT, A. "Escape from Paradox". *Scientific American*, number 217, 1967.
- RAPOPORT, A. "Exploiter, Leader, Hero, and Martyr: the Four Archetypes of the 2x2 Game". *Behavioral Science*, number 12, 1967.
- RAWLS, John. *La Justicia como Equidad*. Madrid, Ariel, 2001, 379 pp.
- ROBINSON, M. "Prisoner's Dilemma: Metagames and Others Solutions". *Behavioral Science*, number 20, 1975.
- ROGERS, P.D. *Nonzero-Sum Stochastic Games*. Berkeley, Operations Research Center, University of California, 1969, 210 pp.
- ROSE, R. "Comparing Forms of Comparative Analysis". *Political Studies*, number 39, 1991, pp.
- SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. México, Fondo de Cultura Económica, 2001, 327 pp.
- SATTERTHWAITE, M. "Strategy-proofness and Arrow's conditions: existence and correspondence theorems for voting procedures and social welfare functions". *Journal of Economic Theory*, 10, 1985.

- SCHIERA, Pierangelo. "Estado Moderno". En: BOBBIO, Norberto y MATEUCCI, Nicola. *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI Editores, 1984, Segunda Edición en Español, p. 626.
- SHAPLEY, LI. "Stochastic Games". *Proceedings of the National Academy of Science*, number 39, 1953.
- SHUBIK, Martin. *Game Theory in the Social Sciences. Concepts and Solutions*. Cambridge, Massachusetts and London, The Massachusetts Institute of Technology, 1990, 461 pp.
- SOBEL, M. J. "Noncooperative Stochastic Games". *Annals of Mathematical Statistics*, number 42, 1971.
- TAYLOR, M. *Anarchy and Cooperation*. London, Wiley, 1976.
- WARD, Hugh. "The Theory of Rational Choice". In: MARSH, David and STOKER, Gerry (eds.). *Theory and Methods in Political Science*. London, MacMillan, 1995, 360 pp.

◆ El reto de evaluar al Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto

Víctor Alarcón Olguín¹

1. Introducción

1.1 ¿Por qué es importante una cultura de la evaluación?

El objetivo de este trabajo es llamar la atención al lector y a los hacedores-analistas de las decisiones públicas sobre la importancia que poseen los procesos de evaluación y rendición de cuentas con los que las instituciones políticas deben orientar su acción general y las responsabilidades concretas que se les tienen asignadas por mandato de ley.

Pero al mismo tiempo, también cabe reflexionar acerca de las condiciones en que dicha actividad debe aplicarse por parte de las instituciones que evalúan, mismas que también deben ser sometidas al escrutinio público, gracias a la actividad generada por grupos de expertos, organizaciones sociales y desde luego, por la imagen y opinión que guarda la sociedad en general, lo que nos permite identificar niveles y grados de percepción que precisamente integran el universo general de evaluación sobre los asuntos de representación y gobierno.²

De esta forma, se pretende en estas páginas retomar algunas cuestiones clásicas asociadas con esta problemática en torno a las bases conceptuales, metodológicas y éticas que deben estar presentes en el desarrollo y fomento

1 Profesor-Investigador Titular "C". Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa. Es integrante del Consejo Consultivo del IBD del Senado de la República. Correo electrónico: alar@xanum.uam.mx

2 A lo largo de estas páginas, entre los diversos enfoques metodológicos de evaluación institucional y de las políticas se hará énfasis el enfoque de aproximación perceptiva de los asuntos públicos mediante los llamados "círculos decisorios" que hacen interactuar lo global y lo sectorial. (Müller, 2002).

de una “cultura de la evaluación” en contextos democráticos.³ Tal es el caso que se analizará aquí en relación del papel y la situación actual de los Parlamentos y Congresos. A manera de preguntas de investigación, cabría cuestionarse aquí: ¿Evaluar para qué y para quiénes? ¿cómo evaluar y quiénes deben hacerlo? y, finalmente ¿de qué manera debemos considerar las consecuencias de conservación, sanción y / o cambio de política con que dichos procesos de evaluación deben impactar a la propia institución?

Más en específico, se pretende abordar la situación prevaleciente para el estudio y evaluación del trabajo legislativo. Como toda institución orientada por (y encaminada a influir en) la arena política, los congresos y parlamentos poseen actores, reglas y procesos que necesitan estar enmarcados dentro de un modelo organizativo y operacional obligado a producir resultados de eficacia, mismos que deben contribuir a su vez a alentar las condiciones de gobernabilidad y legitimidad con que debe manifestarse todo sistema político.

Lo que resulta importante considerar a partir de lo aquí señalado, es como generar dicha gobernabilidad y legitimidad institucional dentro de un contexto democrático, especialmente cuando éste se encuentra precisamente en una etapa de construcción derivada de las condiciones transicionales que derivan de abandonar mecánicas de corte autoritario. Desde luego que ello implica que las legislaturas dentro de las nuevas democracias asuman un papel que no confunda control con bloqueo, ni representación con partidismo o reparto de cuotas, sino que se vislumbre como la instancia de mediación, negociación y representación efectiva de la sociedad y grupos concretos.⁴

De ahí que sea necesario precisar que los principios asociados con los esquemas de evaluación democrática poseen rasgos distintivos respecto a los que motivan a sistemas de gobierno donde la acción legislativa mantiene sólo una faceta reactiva de subordinación / simulación, o claramente es inexistente o dependiente de otras instancias de poder, tal y como ocurre en las dictaduras o en los autoritarismos, cuestión que sigue estando presente en buena parte de la realidad latinoamericana en su difícil tránsito general hacia la democracia.⁵

De esta manera, evaluar el papel de los congresos y parlamentos en el marco de la transición y consolidación democrática implica revisar si estos ya han logrado los acuerdos necesarios para garantizar un marco normativo, de reconocimiento mutuo y negociación entre los actores, así como valorar si se han logrado las modificaciones en los patrones de funcionamiento regular que justamente les permita a su vez poder interactuar con claridad y pluralidad

3 Si se adopta la definición de Mény y Thoenig (1992:195), de que “una evaluación es un juicio hecho sobre un dato con referencia a un valor”, nos colocamos ciertamente en un dilema que debe cotejar y combinar adecuadamente elementos cuantitativos y cualitativos. Sin embargo, conviene concordar con Lira (2003) que dicho ejercicio científico en búsqueda de la objetividad y la eficiencia procedimental también posee consecuencias concretas en el uso del poder y el control de las acciones vinculadas con la institución en que se ejecuta dicho proceso.

4 Needler, 1995.

5 Cox y Morgenstern, 2002.

respecto a los demás instancias del sistema político. Bajo esta lógica, evaluar desde un contexto democrático implica aprender, analizar, comparar y proponer cursos de cambio sobre los objetivos sustanciales que deben guiar a toda institución al debido cumplimiento de sus propósitos.⁶

La existencia de un Poder Legislativo sin acuerdos, capacidades o procedimientos de operación plenamente reconocidos por los actores que participan del mismo; o bien que su legitimidad se encuentre acotada por otros actores del sistema, nos indica de entrada que resulta importante considerar la necesidad de ejercer procedimientos de evaluación que nos permitan identificar situacionalmente, un mapa de fortalezas y debilidades respecto a su desempeño, justo para poder detectar las áreas problemáticas, revisar las causas que las producen (especialmente las de tipo político, funcional-estructurales y las de implementación de capacidades o recursos), para alentar entonces a que las respuestas provengan esencialmente desde las capacidades de negociación interna, horizontal y participativa del propio actor para alentar el “cambio desde adentro o desde abajo”, antes que optar por acciones de tipo impositivo, vertical y externas que implican los “cambios desde arriba o desde afuera”, que impliquen la modificación e incluso la desaparición de las instancias o la salida concreta de personas.⁷

En este sentido, una cultura de la evaluación debe responder adecuadamente a los problemas de omisión, negligencia, falta de cooperación o escasez con que la mayor parte de las veces se caracterizan los problemas de implementación y diseño de las acciones que pretenden ser desarrolladas por las instituciones en el desempeño adecuado de sus tareas. De hecho, no sólo cabe considerar dentro de los tipos de evaluación *ex ante* (previo a la decisión o la acción) o *ex post* (que se orienta a valorar el indicador, el resultado o el desempeño específico), la necesidad de revisar los impactos de costo-beneficio, viabilidad o interés que puedan estar presentes, sino que también cabe ponderar la expectativa política asociada a vislumbrar si dicha evaluación es de carácter interno o externo, cuál es el clima de disposición y ánimo para realizarla, así como para aceptar o no sus resultados y el marco de viabilidad para las posibles soluciones a ser consideradas, en caso de existir éstas.⁸

Si bien la evaluación democrática y responsable es una necesidad y requisito permanente que garantiza espacios de inclusión, reciprocidad, reconocimiento, diálogo deliberativo y decisión constructiva, ésta debe mantenerse bajo la premisa de que no debe guiarse sólo por impulsos de moda o para simplemente tratar de cubrir apariencias, cuyo costo político y operacional puede ser mucho más dañino que intentar afrontar el reconocimiento de las problemáticas a efecto de hallar la o las respuestas adecuadas para reducir los

6 Roth-Deubel, 2006.

7 *Idem*.

8 Mény y Thoening, 2002.

riesgos siempre existentes alrededor de una institución, política o gestión de carácter público.⁹

El caso mexicano, a la par de lo que acontece en otras experiencias de corte similar en el marco de las democratizaciones generadas a partir de las últimas dos décadas del siglo pasado y la primera del presente, nos muestra que el Poder Legislativo ha sido una importante arena de negociación que ha venido tratando de adaptarse a estos nuevos escenarios, si bien todavía padece las situaciones propias de la falta de una institucionalización plena, misma que precisamente le permita diferenciar entre los intereses políticos de los actores y grupos que participan dentro del mismo, y las actividades propiamente dichas en materia de producción normativa, de investigación y de control que debe realizar, amparado en el sustento que le confiere el marco constitucional y legal secundario existente en el país.

Por ello, la necesidad de que el Congreso de la Unión mexicano encuentre mecanismos de (auto) evaluación que le permitan acercarse a mayores consensos internos, así como le faciliten un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y a la vez le permitan conocer con precisión cuál es el impacto concreto de sus acciones en lo inmediato y en plazos de tiempo largo, representan entonces un reto muy importante, de carácter multifactorial, multidimensional y direccional que debe afrontarse simultánea y secuencialmente, para así poder proponer las estrategias de planeación y acción más adecuadas para el logro de un Congreso cada vez más eficaz en sus resultados dentro de cada una de las cámaras (pero también respecto a una coordinación estratégica que debiera existir entre ambas) y consecuentemente generar resultados más legítimos y confiables ante la sociedad en un esquema democrático, y no sólo asumir la reducción de su encargo de cara al contexto de interrelación existente con el Poder Ejecutivo.¹⁰

Sin duda, siguiendo los criterios esenciales marcados por pensadores como Arend Lijphart (2000), la calidad democrática debe caracterizarse a partir de patrones indicativos de consenso, responsabilidad, respuesta y proximidad, todos ellos elementos que deben ser representativos y manifiestos en la satisfacción con que los beneficiarios de la actividad institucional deben evaluar y percibir al trabajo parlamentario en sus distintos ámbitos de acción e influencia.

Por desgracia, ello no impide dejar de considerar precisamente que los mayores impedimentos para que una cultura de la evaluación pueda arraigar dentro de un entorno institucional sujeto a inercias de corte autoritario se debe precisamente a la falta de consenso, legitimidad y confianza, factores que no siempre van de la mano con las acciones correctivas e impositivas con que paradójicamente la propia democracia debe terminar por aplicarse a quienes pretenden seguir deteniendo su acción.

9 Burke, 1994.

10 Alarcón Olguín, 2006a y 2006b.

A partir del contexto de alternancia y mayor pluralidad política generado por el cambio de poderes desarrollado en México, la necesidad de contar con un Poder Legislativo capaz de apoyar y promover en su caso los cambios estructurales necesarios para un país en plena ruta hacia su consolidación democrática, es una de las demandas más recurrentes expresadas por parte de los propios liderazgos políticos, la opinión pública y la sociedad en general, cuyo balance se orienta usualmente hacia dar una baja calificación al impacto, la calidad y cantidad ofrecida por la legislación en ambas cámaras del Congreso de la Unión.¹¹

Dicha situación ha ido configurando entonces un debate político y académico acerca de cómo evaluar adecuadamente al funcionamiento general y los resultados que el Congreso ha ofrecido hasta el momento, sobre todo bajo el escenario de lo que a partir de 1997 han sido sus dos principales rasgos originados por la decisión de los electores: el “gobierno dividido” y un “congreso sin mayoría”.¹²

Tal y como se revisará en este texto, con base en un conjunto de herramientas metodológicas asociadas con los procesos de construcción de políticas públicas eficaces, las hipótesis que se pretenderán revisar en este ensayo es que una labor legislativa con resultados medibles y comparables que permitan aproximarnos a contextos de evaluación democrática debe estar sustentada en cuatro principios simples:

- a. *Debe partirse de un consenso conceptual y operativo a partir de mecanismos formales de auto-evaluación dentro de las propias cámaras legislativas*, mismos que tengan consecuencias concretas para la corrección y mejoramiento de los propios procesos del trabajo legislativo por parte de los legisladores y el personal de servicio parlamentario, con el consiguiente impacto de costo-beneficio para las condiciones generales del diseño institucional y funcional del propio Congreso, a partir de las especificidades que poseen sus reglamentos de trabajo;
- b. *Debe fortalecerse la existencia de sistemas de información con indicadores sencillos*, los cuales permitan situar en todo momento el estado que guardan los diversos instrumentos generados por los actores que poseen capacidad de iniciativa y revisión dentro del trabajo legislativo. De esta manera, se podrá ubicar el nivel de formulación, avance e implementación que se posea en temáticas y propuestas que involucren a los legisladores y a los grupos parlamentarios en general;
- c. *Debe darse la contrastación constante de los resultados de la auto-evaluación legislativa con los planes y proyectos de trabajo existentes*, mismos que son presentados al inicio de cada año y período legislativo por parte de los grupos parlamentarios en ambas Cámaras, y mismos que deben tener un

11 Béjar, 2009.

12 Casar, 2008.

nivel de consenso inicial en el marco de los diversos órganos de dirección y programación de los trabajos legislativos; y

- d. *Debe complementarse el proceso de auto-evaluación con los aportes que provengan del trabajo generado por las instancias de observación ciudadana y académica, a efecto de valorarlos como instancia de contraste y control del trabajo realizado, además de reconocer y ubicar posibles áreas de oportunidad en la construcción de acuerdos con los sectores sociales que poseen intereses en la promoción y respuesta sobre agendas y acciones concretas.*

Para responder a estas preocupaciones, este trabajo desarrolla entonces no sólo una revisión de las nuevas capacidades de negociación que ha venido adquiriendo el Congreso mexicano frente a los otros poderes de la Unión, sino que trata de ofrecer una valoración de cómo el trabajo legislativo se ha diversificado en el ámbito de su composición temática y actores participantes, pasando de un modelo de monopolio partidario y corporativo hacia un esquema de representación plural y competitivo en el ejercicio de los ámbitos y espacios internos de operación (hoy fortalecidos con la aprobación reciente de los reglamentos de trabajo en ambas cámaras del Congreso de la Unión), si bien estos aún carecen de los incentivos de negociación que permitan ir más allá de los meros contextos de bloqueo derivados del equilibrio, alianzas y peso numérico que mantienen los grupos parlamentarios, para situarse entonces en una visión cooperativa y resultados que tengan un compromiso con el largo plazo.

1.2 Buscando la eficiencia legislativa

El Poder Legislativo ha sido uno de los actores centrales dentro del proceso de cambio político que ha experimentado México en los años recientes. Esto es, contemplamos visualizar al Congreso mexicano como una institución política cada vez más autosuficiente en su proceso de construcción organizativa y toma de decisiones respecto a las demás partes del sistema político, lo cual ocurre gracias a factores como la acción de ejercer de manera plena sus atribuciones constitucionales y legales, particularmente en el contexto de su interacción con el Poder Ejecutivo.

Dicha situación no sólo acontece debido a las responsabilidades que adquirió merced a la negociación continua y los resultados electorales obtenidos por los partidos políticos que han participado dentro de las dos cámaras que integran al poder legislativo federal (Diputados y Senadores), sino también cabe reconocer el peso e influencia que se ha ejercido desde la propia sociedad mexicana, a efecto de incluir una mayor presencia y reconocimiento a las demandas generales que implican poseer un sistema político más participativo y equilibrado, acordes con la exigencia de un esquema de administración e instituciones de poder moderno.¹³

13 Pardo, 2009.

Sin embargo, pese a las expectativas puestas en el proceso de cambio, el Poder Legislativo se ha ajustado de manera pausada debido primero a las características que posee la oposición parlamentaria en México, misma que primero fue accediendo a los espacios de representación merced a las reformas electorales logradas en 1964, 1973, 1977, 1986, 1990, 1993/1994 y muy especialmente 1996. Siguiendo esta premisa, la oposición parlamentaria en México primero tuvo que solventar el reto de ser una simple presencia numérica formal, a efecto de lograr la apertura y la asignación de funciones que le fueran involucrando en el gobierno efectivo de ambos cuerpos legislativos, al punto tal que se ha logrado eliminar la condición hipermayoritaria que tendía a favorecer al partido hegemónico, para así obligar a la formación de consensos y mayor legitimidad al menos con dos fuerzas en el contexto de aprobación de las reformas con alcance constitucional.¹⁴

En este sentido, hay que vislumbrar ciertamente la reducción de la presencia del presidencialismo clásico y su sustitución por una nueva división de poderes que ha beneficiado sobre todo la creación de instituciones que han venido a complementar un cuadro de rendición de cuentas y un ejercicio más amplio de las garantías que se han plasmado en el contexto de la legislación mexicana, en terrenos como los derechos humanos (CNDH), el respeto al voto (IFE), la fiscalización del gasto y las cuentas públicas (ASF), los derechos de las mujeres (INMUJERES) y las minorías (CONAPRED), así como la transparencia y la protección de datos personales (IFAI) y el despliegue de organismos reguladores que permitan garantizar un ejercicio idóneo de las facultades que posee el Estado mexicano para el desempeño adecuado de un conjunto de actividades y servicios concretos como la salud, las telecomunicaciones, los servicios financieros, por mencionar sólo algunos.¹⁵

Estos cambios son prueba fehaciente de los nuevos ámbitos de acción con que el Poder Legislativo ha enriquecido su influencia en los últimos años. Pero al mismo tiempo, ello suma nuevos ámbitos de debate político que implican discutir cómo evaluar y proceder con mayor eficiencia para atender todas estas áreas y vertientes del quehacer público.

Siguiendo entonces la idea de Bruce Ackerman (2007), estamos entonces ante un cambio institucional que nos permite hablar de hecho de una “nueva división y equilibrio entre poderes”, sin por ello destruir la esencia propia del modelo presidencial clásico. Sin embargo, desde la perspectiva de otros enfoques, lo ocurrido en México durante estos largos años de transición política también puede ser calificado como un proceso de “parlamentarización” que ciertamente abre la interrogante si éste pueda derivar en la adopción final de formatos como el “gobierno de gabinete” o la entrada plena a un modelo

14 Téllez González, 2006.

15 Jiménez Badillo, 2006.

semi-presidencial que cuente con un congreso que sea a su vez la base del gobierno.¹⁶

Asimismo, puede decirse con toda propiedad que el surgimiento de un Poder Legislativo con rasgos plurales y democráticos en su composición y compartición de responsabilidades se encuentra identificado a partir de 1997, lo cual trajo como consecuencia el inicio de una serie de transformaciones para el diseño y funciones internas de ambas Cámaras a partir de 1999, con las reformas generadas en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

De esta manera, la transición y la liberalización del modelo organizativo del Congreso mexicano han permitido la presencia de una institución más proactiva y autónoma respecto a los actores tradicionales que dinamizaron al modelo de gobierno presidencialista que privó durante buena parte del período hegemónico post-revolucionario, en donde los procedimientos legislativos se caracterizaban principalmente por ser una mera actividad de ratificación de las iniciativas presidenciales que llegaban a las Cámaras.¹⁷

Esto es, se pasó de una relación subordinada a un proceso de equilibrios y controles, mismo que se manifiesta incluso en las capacidades de observación, veto y controversia legal que pueden emplearse actualmente para dirimir la pertinencia legal de las decisiones de gobierno y legislación que son emitidas respectivamente por cada uno de dichos poderes.¹⁸

Si bien ha roto una de las premisas clásicas del presidencialismo a la mexicana, lo que ha tratado de instaurarse en su lugar requiere emprender un examen muy puntual de sus alcances, a efecto justamente de seguir consolidando una institucionalidad del trabajo legislativo que se mantenga en una orientación claramente participativa e incluyente, so riesgo de tener la posibilidad creciente de un retorno a los mecanismos de corte autoritario, a partir de los resultados dispares que se han obtenido durante los años de los gobiernos generados por la alternancia electoral del año 2000 hasta el momento actual.¹⁹

La presencia de un Poder Legislativo autónomo que va adquiriendo fuerza y aprendizaje acerca de sus capacidades y límites (si bien todavía no presenta condiciones de cohesión y gobernanza internas que se sostengan sobre un servicio profesional de carrera parlamentario estable, así como por planes estratégicos de desarrollo multianual que coordine los trabajos en cada Cámara y entre ambas), implica uno de los grandes temas que ha permitido avanzar en la democratización y un nuevo equilibrio de poderes en México.

Este aspecto resulta importante considerarlo aquí, ya que si bien el interés de estas páginas se dirige a considerar lo que acontece en el plano legislativo nacional, los retos aquí detectados se magnifican más cuando se tiene que

16 Valadés, 2003; Morgenstern, Negri y Pérez Liñán, 2009.

17 Molinar y Weldon, 2009; Alvarado, 2009.

18 De manera puntual, cabe aquí recordar la reforma judicial de 1996, que abrió el camino para que el Congreso pueda promover ante la SCJN tanto controversias constitucionales como acciones de inconstitucionalidad.

19 Rodríguez Araujo, 2009.

considerar el papel e interacción que poseen las legislaturas existentes dentro de las entidades federativas, las cuales experimentan situaciones de atraso y/o vanguardia conforme también éstas se encuentran en pleno proceso de apertura y adaptación respecto de los impulsos democratizadores que también acontecen dentro de dichas instancias de gobierno.²⁰

Sin embargo, como se verá a lo largo de las siguientes páginas, dicho esfuerzo visto a la luz de los resultados obtenidos desde 1997 todavía muestra que se necesita de un fuerte impulso para romper con las inercias y limitaciones que se mantienen dentro de su diseño institucional; pero sobre todo, con las prácticas y la cultura política de los legisladores y los partidos que impiden consolidar el deseo formal de cambio y eficiencia respecto a evaluar en los hechos los alcances de la representación y los resultados obtenidos.

Es importante considerar que existen aproximaciones de evaluación sobre los mecanismos de dicha representación del Congreso mexicano que van más allá de los resultados producidos por la competencia electoral, en tanto tratan de ubicar los valores y conceptos prevalecientes dentro de la cultura política de las élites parlamentarias. De esta manera, el debate sobre la eficiencia legislativa del Congreso mexicano implica abordar un conjunto de premisas que han sido postuladas desde diversas experiencias parlamentarias, y sobre las cuales conviene entonces emitir una primera valoración en estas páginas.

1.3 Enfoques básicos para evaluar al Poder Legislativo mexicano

De manera específica, lo que se presentará en la siguiente sección intentará glosar los esfuerzos desarrollados desde diversas instancias para situar el desempeño de la actividad legislativa en México. En ello, no se pretende situar o calificar cuál de ellas es mejor en sí misma. Por el contrario, cabe reconocer que ninguna metodología es ni será perfecta, sino que más bien su comparación y descripción de sus elementos más sustantivos nos permitirá rescatar aquello que pueda servir para el diseño de una estrategia de alcance integral e integrador a efecto de acercarnos a un modelo de evaluación contextualizado que pueda tener una cantidad de puntos convergentes para los expertos, la sociedad y los actores políticos.

Los enfoques a ser considerados aquí no agotan ni por mucho, las posibilidades analíticas que se han empleado para evaluar al Poder Legislativo en los años recientes. Como primer ejemplo, cabe indicar que se ha trabajado en revisar el contexto de auto-ubicación izquierda-derecha de los legisladores a partir de medir y evaluar aspectos como la congruencia ideológica y el nivel de cohesión interna de los grupos parlamentarios en el conocimiento y concreción de sus agendas.²¹

20 Del Rosal, 2008.

21 Ejemplo de esto es el proyecto e información que ha venido siendo recopilada desde hace varias legislaturas por parte del Observatorio de Estudio sobre las Élites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) de la Universidad de Salamanca, España, cuyo análisis de las entrevistas y encuestas disponibles desde

Una segunda corriente de interpretación se centra particularmente en valorar y comparar el desempeño de los legisladores a partir del seguimiento y comparación de los historiales de votación mostrados por los grupos parlamentarios (si bien poniendo especial atención en las trayectorias individuales de legisladores con base a la posición y jerarquía que poseen al interior de los mismos) tanto en los espacios plenarios como en el ámbito de trabajo desarrollado dentro de las comisiones parlamentarias.

De nueva cuenta, el aspecto importante a considerar aquí es la medición y detección del grado de congruencia a partir del cual se pueda apreciar la disciplina y cohesión de los legisladores al interior de los diferentes grupos, así como detectar las capacidades de alianza y negociación con que se puedan colocar iniciativas y / o temas exitosos dentro de la propia agenda de trabajo a ser desarrollada durante los periodos de trabajo legislativo. De esta manera, la medición se orienta a distinguir el sentido de los votos y la tasa de éxito asociada con el nivel de iniciativas aprobadas tanto en el ámbito de propuestas con alcance constitucional o secundario.

Por otra parte, el estudio del historial de votaciones posee un segundo elemento de consideración: poder distinguir el mapa de convocatoria, fuerzas y redes con que se configuran los apoyos dentro y a través de los grupos parlamentarios, con lo que se puede ubicar la presencia y la frecuencia de las trayectorias usualmente empleadas para lograr una aprobación legislativa, considerando el tema abordado, el actor que la presenta, así como la temporalidad y el contexto político que la circunde.²²

Al poderse definir estos aspectos analíticos, resulta consecuente poder llegar a la posibilidad de estudio de los llamados nodos, centros o pivotes con que un grupo o legislador se convierte en el promotor / inhibidor de la agenda parlamentaria, en tanto permite ubicarla como un proceso bidireccional en su mecánica: centrípeta (tendiente a la posibilidad de acuerdos y aprobación de las iniciativas) o centrífuga (orientada a la dinámica de bloqueo y disolución).

En un tercer ámbito de estudio, las agendas parlamentarias han tratado de ser revisadas como procesos recursivos y multidireccionales en su origen, pero secuenciales y concentrados en su procesamiento y desahogo, dado que hasta el momento actual, están obligadas a una aprobación vía comisiones, para luego poder terminar en la aprobación del pleno. Resulta claro que la valoración de los tipos de legislaturas no puede corresponder así a una mera

1994 en el caso de las legislaturas mexicanas, viene a ofrecer una poderosa base de datos empírica para el estudio de la preparación y capacidades de los legisladores. Sus materiales se pueden consultar en el portal: <http://americo.usal.es/oir/Elites/mexico1.htm>

22 Hasta ahora, instituciones académicas como el CIDE, u asociaciones no gubernamentales tales como FUNDAR o el Centro Espinosa Iglesias, se han concentrado en construir índices de desempeño centrándose en aspectos como el registro de asistencias, votaciones e iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios y legisladores, mientras que desde el ámbito del Poder Ejecutivo, el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación genera el registro de trayectorias y el estatus mantenido por las iniciativas, así como la glosa de sesiones, así como mantiene un banco de datos de las legislaturas más recientes (de 1997 a la fecha).

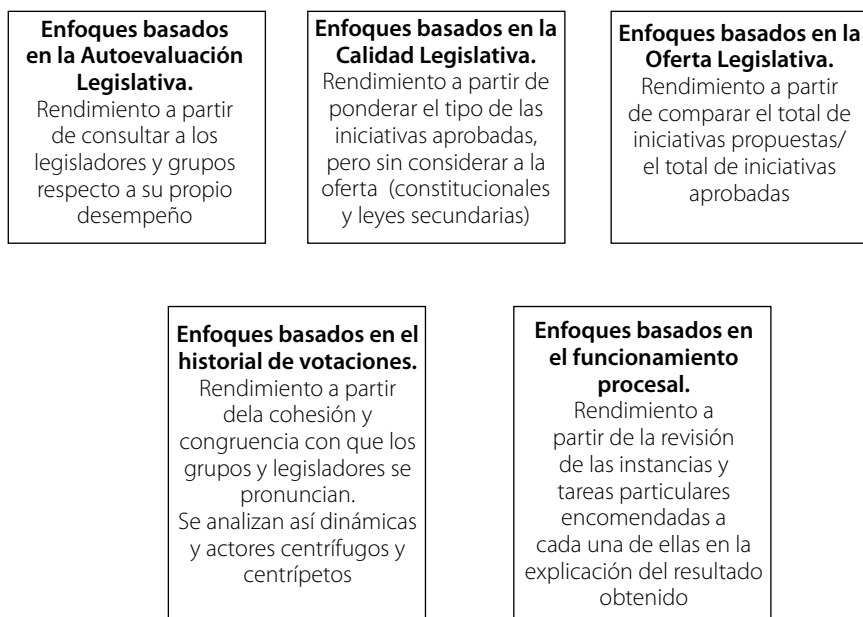
acumulación de votos o vetos, sino que debe apoyarse y complementarse en una lectura ponderada de los factores y circunstancias específicas que acompañan a cada iniciativa, si bien se les deba asociar e integrar a una visión de conjunto. Esto nos hace concentrar la atención sobre la calidad de los resultados obtenidos.

Esto contrasta con una cuarta perspectiva de análisis que concentra su atención en considerar que el éxito legislativo primordialmente tiene que ver con el llamado lado de la oferta, en tanto debe medirse y compararse el desempeño a partir de la totalidad de iniciativas presentadas, para luego observarlas y compararlas con los resultados de las iniciativas aprobadas por período, construyendo entonces un índice o tasa de aprobación.

Finalmente, una quinta aproximación de estudio se remite más bien a la evaluación de otras dimensiones que se alejan de la simple productividad legislativa, yendo más bien al estudio de los procesos y funciones concretas de cada unidad o estructura (lo que hace ver un enfoque de revisión integral que no se limita al trabajo en comisiones o el pleno, sino que intenta considerar como igualmente sustantivo la acción de las instancias de apoyo en términos de la calidad y eficiencia con que proveen sus servicios.

En este sentido resulta importante considerar que dichos procesos regularmente son poco abordados bajo una lógica de conjunto y más bien su diagnóstico y corrección aparecen más bien como consecuencia de condiciones contingentes, mismas que tienen vinculación con el reparto de poder e influencias dentro de la mecánica interna de las cámaras, disociándolas extrañamente del conjunto mismo del proceso legislativo y demás tareas. La falta de regulaciones, manuales de procedimientos y acuerdos normativos hacen ver la persistencia de escenarios con enorme discrecionalidad y falta de transparencia, mismas que terminan siendo negociadas constantemente entre los diversos actores en la expectativa de usar estos asuntos para de ahí intercambiar apoyos y resolver así otros puntos de agenda.

Si bien la construcción de índices apelan a mostrar la productividad formal, sus resultados terminan siendo cuestionados por dejar de lado aspectos como la calidad y/o pertinencia de las propias iniciativas aprobadas. De esta manera, llegamos justamente al dilema metodológico que ha mantenido atrapado al avance de la evaluación legislativa no sólo en México, sino en otras partes del mundo.

Figura 1. Principales enfoques en el estudio de la eficiencia legislativa

Fuente: Elaboración propia

1.3 Un balance general y propuestas

Atendiendo a las ideas generadas por Tsebelis (2006), los problemas sustantivos de legislaturas que enfrentan en su funcionamiento se concentran regularmente en los siguientes aspectos: a) la naturaleza del régimen de gobierno; b) la existencia de un marco normativo que defina con claridad las diferencias y atribuciones de los poderes de gobierno; c) la condición unicameral o bicameral de la instancia parlamentaria; d) la existencia de un orden de atribuciones y procedimientos que aliente a la cooperación y complementación de los trabajos entre ambas cámaras; e) la existencia de medios, recursos e instancias que permitan una composición política plural en el acceso, la representación y la integración de las mismas, así como en sus principales instancias de decisión; f) contar con los mecanismos de apoyo profesional e interlocución social que le permitan desarrollar un trabajo exhaustivo en el análisis y desahogo de las iniciativas y procedimientos parlamentarios que se desarrollen dentro de la(s) Cámara(s); g) disponer de los procedimientos, secuencias y mecanismos correctivos que permitan supervisar la disciplina y cohesión de los grupos parlamentarios a efecto de contribuir (y no bloquear) el desarrollo de los trabajos

parlamentarios con base en los tiempos y reglas señaladas para tal efecto dentro del Pleno y demás instancias de deliberación y resolución.

Como puede advertirse, esta ruta de diagnóstico nos indica la importancia que implica desarrollar dinámicas que tiendan a superar las mecánicas y recursos de veto y atraso a los trabajos parlamentarios, así como también debe animar a que las labores de investigación, control y análisis de las acciones de gobierno puedan ser abordadas no sólo con el concurso de los propios representantes populares, sino contando también mecanismos que permitan recibir y/o apoyarse en iniciativas que surjan concretamente desde la propia sociedad.

Por otra parte, cabe pensar que los trabajos tendientes a mejorar la acción de los congresos con características similares al caso mexicano se remitan a considerar los siguientes aspectos cualitativos y cuantitativos en la idea de qué medir y comparar, hasta dónde y cómo hacerlo. De tal suerte que las dimensiones importantes a considerar serían tres: a) los aspectos procesales; b) los aspectos de temporalidad; c) los actores involucrados; d) los recursos e incentivos disponibles; e) los obstáculos y riesgos susceptibles de presentarse o de acentuarse con la implementación de las medidas.

Visto en perspectiva, los retos de la evaluación a los que se deberá enfrentar el Congreso mexicano en lo inmediato hacen relevante varios de los problemas que usualmente son convenidos entre los especialistas y políticos como sintomáticos del bajo rendimiento en términos de calidad institucional:

- La influencia o no de la reelección como mecanismo de continuidad y profesionalización del trabajo parlamentario.
- Evaluar los esquemas actuales de votación y formación de mayorías en el pleno.
- Acelerar los procesos de análisis y dictaminación de iniciativas.
- Reorganizar o no el sistema de comisiones y comités.
- Valorar los alcances de división de trabajo mediante la existencia de una Mesa Directiva (en el ámbito del pleno y las sesiones) y la Junta de Coordinación Política (en el plano de la gobernanza interna de las respectivas Cámaras).
- Reforzar los mecanismos tendientes a generar la estabilidad en el servicio civil de carrera parlamentarios en los diversos espacios de apoyo.
- Desplegar esfuerzos importantes en el contexto de la transparencia y rendición de cuentas respecto de los recursos financieros que disponen las cámaras
- Mejorar la calidad de interlocución y tipo de la representación de los legisladores respecto a la ciudadanía y los grupos de interés.

A partir de estos señalamientos, las tareas de evaluación parlamentaria deben revisar los principales desarrollos que ha tenido el Congreso mexicano especialmente en su organización interna y mecanismos de integración. En segundo lugar, deben evaluarse las atribuciones adquiridas frente a los demás pode-

res, particularmente respecto al Ejecutivo, en la idea de ubicar que áreas se han sometido a una franca compartición o traslado de responsabilidades. Como tercer punto, interesa definir la agenda de temas pendientes que impiden avanzar en las reformas estructurales necesarias y que pidieran ser generadas desde el propio trabajo legislativo, no sólo de cara a la dinámica de interacción entre las diversas fuerzas sociales y partidarias, sino partiendo de un incremento en la eficiencia y cooperación entre las 2 cámaras, e inclusive promoviendo una mayor comunicación e intercambios con los congresos estatales.

Finalmente, resulta claro que se deben revisar y evaluar las bases de la desconfianza e incertidumbre que el trabajo parlamentario provoca entre los ciudadanos e incluso ahora entre los propios partidos políticos, lo cual expresa con nitidez la paradoja dentro de la cual se mueve el futuro del incipiente sistema democrático en México, en virtud de que el crecimiento de la influencia del Congreso no ha redundado en que éste sea reconocido como una institución coadyuvante en dicho proceso.

Sin embargo, es contradictorio que un Congreso como el mexicano presente un esquema de organización cada vez más desarrollado, pero que igualmente mantenga magros resultados respecto al tipo y nivel de leyes aprobadas dentro de sus diversas gestiones a lo largo del tiempo.

Por otra parte, la percepción de un poder legislativo poco permeable a la rendición de cuentas, con altos costos y sometido cada vez más a los esquemas de reparto partidista, nos presenta la imagen negativa que la opinión pública y los medios de comunicación han terminado por construir en torno a dicha instancia del régimen político.

2. Conclusión

A poco más de treinta años de haberse iniciado el proceso de transformación institucional en México, el Congreso de la Unión solamente alberga a dos de las fuerzas existentes entonces: el PRI y el PAN, siendo éstas las que han sostenido las condiciones de alternancia y gobierno dividido, pese a los intentos frustrados provenientes desde la izquierda partidaria para tratar de configurar una tercera opción electoral y parlamentaria para los votantes.

En esa dirección, cabe decir que las reformas emprendidas, si bien han cumplido inicialmente su propósito, en cuanto mostrar las posibilidades de poder traspasar el poder de una agrupación a otra sin los costos altos que produce la violencia, en los hechos sigue sin darse una democratización que nos conduzca hacia condiciones sociales y económicas más justas.

Las condiciones de inestabilidad experimentadas por el Congreso mexicano después de 1997 reflejan con mucha nitidez el rostro de la transición: tendencia a la concentración de poderes y al mismo tiempo, limitaciones muy

claras por parte de los legisladores respecto a la comprensión de sus nuevas responsabilidades más allá de sus lealtades partidarias.

Un Congreso con escasa diversidad en su representación social efectiva implica uno de los factores que explican la escasa confianza que los ciudadanos poseen respecto de dicha institución, pese a los planteamientos y disposiciones legales que suponen dar empoderamiento e incluir de mejor manera a ciertos segmentos de la población, como por ejemplo a las mujeres, los jóvenes y los indígenas, con lo cual se tendría una visión más abierta respecto de la representación tradicional centrada en un corporativismo monopólico partidario, como el ejercido por el otrora sistema hegemónico durante los años previos a la alternancia en el poder.

El reto de avanzar en la construcción de metodologías adecuadas para evaluar su desempeño representa de uno de los retos más imperativos que debe abordarse en ambas cámaras legislativas. Sin duda, los avances para consolidar su diseño y atribuciones han sido una tarea previa que sin duda podemos pensar, ha encontrado una respuesta provisional con la redefinición de sus marcos reglamentarios respectivos.

Corresponde ahora implementar mecanismos de seguimiento, acopio de información y construcción de indicadores y bases de datos que a su vez puedan tener una utilidad amplia, con la idea de que la actividad legislativa en su evaluación no se sujete a las preocupaciones políticas del momento y pueda así ser evaluada con el ánimo de identificar áreas críticas y contextos de oportunidad que puedan servir para la superación del trabajo parlamentario en general. Sería muy lamentable que estando más que nunca cerca de las condiciones idóneas para garantizar su basamento democrático, el Congreso mexicano pueda verse avasallado nuevamente por la tentación de aquellos que terminan confundiendo gobernabilidad con inmovilidad.

Bibliografía

- ACKERMAN, Bruce (2007). *La nueva división de poderes*. México, FCE, 194 pp.
- ALARCÓN Olgüín, Víctor (2006a). "El Poder Legislativo en México. Evolución y tendencias en el contexto de la democratización", en Antonella Attili (coord.): *Treinta años de cambios políticos en México*. México, Miguel Ángel Porrúa / UAM-H / H. Cámara de Diputados, pp.187-220.
- (2006b): "Reflexiones acerca de la cooperación bicameral en el Congreso mexicano". En W. AA.: *Gobernabilidad y consenso en el Poder Legislativo: Las reformas pendientes*. México, CESOP / H. Cámara de Diputados, pp.141-150.
- ALVARADO, Arturo (2009): "El congreso mexicano (1946-2000)", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.): *Una Historia Contemporánea de México (T.3: Las instituciones)*. México, Océano / El Colegio de México, pp.119-161.
- BÉJAR Algazi, Luisa (2009): "El Congreso de la Unión: Una pieza clave en el cambio", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.): *Una Historia Contemporánea de México (T.3: Las instituciones)*. México, Océano / El Colegio de México, pp.91-117.
- BURKE, John P. (1994): *Responsabilidad burocrática*. Buenos Aires, Editorial Heliasta, 315 pp.
- CASAR, María Amparo (2008). "Los gobiernos sin mayoría en México, 1997-2006". En *Política y Gobierno*. México, CIDE, Vol. XV, n.2, pp.221-270.
- COX, Gary W. y Morgenstern, Scott (2002): "Latin American reactive assemblies and proactive presidents", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.): *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, pp.446-468.
- DEL ROSAL y Hermsillo, Alfonso (2008). *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano*. México, Miguel Ángel Porrúa / UNAM, 205 pp.
- JIMÉNEZ Badillo, Margarita (2006). *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México, Miguel Ángel Porrúa / H. Cámara de Diputados, 365 pp.
- KREHBIEL, Keith (1992). *Information and legislative organization*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 314 pp.
- LUPHART, Arend (2000): *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona, Ariel, 315 pp. (Ver especialmente cap. 16).
- MEJÍA Lira, José (2003): *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 193 pp.
- MÉNY, Ives y Thoenig, Jean Claude (1992): *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel, 271 pp. (Ver cap.VII).
- MOLINAR Horcasitas, Juan y Weldon, Jeffrey (2009). *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados, 1917-1964*. México, Miguel Ángel Porrúa / Cámara de Diputados, 123 pp.
- MORGENSTERN, Scott; Juan Javier Negri y Aníbal Pérez Liñán (2009). "La oposición parlamentaria en regímenes presidenciales: El caso latinoamericano", en Luisa Béjar Algazi (coord.): *¿Qué pasa con la representación en América Latina?* México, UNAM / Miguel Ángel Porrúa / H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México, pp.13-50.
- MULLER, Pierre (2002): *Las políticas públicas*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 200 pp.
- NEEDLER, Martin C. (1995): "The Legislature in a Democratic Latin America", en David Close (ed.): *Legislatures and the new democracies in Latin America*. Boulder, Lynne Rienner, pp.151-159.
- PARDO, María del Carmen (2009): *La modernización administrativa en México, 1940-2006*. México, El Colegio de México, 2ª ed., corregida y aumentada, 2009. 447 pp.
- RODRÍGUEZ Araujo, Octavio (2009). "Metamorfosis del régimen político mexicano: ¿Irreversible?", en Octavio Rodríguez Araujo (coord.): *México. ¿Un nuevo régimen político?* México, Siglo XXI, pp.253-294.
- ROTH-DEUBEL, André (2006): *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Ediciones Aurora, 1ª ed., 3ª reimpr. 232 pp. (Ver cap.V).
- TÉLLEZ González, Mario A. (coord.) (2006): *El Poder Legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*. México, UAM / ITESM / H. Congreso del Estado de México, 264 pp.
- TSEBELIS, George (2006): *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México, FCE, 409 pp.
- VALADÉS, Diego (2003): *El gobierno de gabinete*. México, IJ-UNAM, 2003, 124 pp.

Hemerografía

- Revista Voz y Voto.
Revista Pluralidad y Consenso.

Sitios de internet

- Senado de la República / México*
www.senado.gob.mx
Se recomienda visitar el sitio del Instituto de Investigaciones Legislativas *Belisario Domínguez* y el espacio de la Secretaría de Servicios Parlamentarios.
- Cámara de Diputados / México*
www.diputados.gob.mx
Se recomienda visitar el portal del Centro de Estudios sobre Opinión Pública, así como el área correspondiente a la Secretaría de Servicios Parlamentarios.
- Secretaría de Gobernación / México-Sistema de Información Legislativa*
www.segob.gob.mx/sil



El **consenso** y
la negociación
parlamentaria

◆ Gobernabilidad y cultura política

Efrén Arellano Trejo¹

1. Planteamiento del problema

La representación política, y con ella los gobiernos representativos, parecen acusar una nueva crisis. Los ciudadanos restringen su participación, en el mejor de los casos, a los procesos electorales y mantienen altos niveles de desconfianza, desconocimiento y desinterés en la política. En contraparte, los gobiernos del mundo enfrentan permanentemente la influencia e injerencia de poderes corporativos, nacionales y transnacionales, y en no pocos casos de grupos ilegales. En el caso concreto de la democracia mexicana ¿cuáles son los indicadores de opinión que dan cuenta de esta crisis de representación política? ¿cuáles son los límites del diseño institucional que inhibe una mayor participación de los ciudadanos? y, por otro lado ¿cuáles son aquellos elementos que pueden contribuir a fortalecer la legitimidad de la democracia y con ello una ciudadanía de mayor intensidad? (entendida como más informada, crítica y participativa).

Para responder a estas interrogantes el presente trabajo se encuentra dividido en tres secciones: en la primera de ellas se describen los índices de gobernabilidad elaborados por el Banco Mundial, los cuales describen las principales tendencias respecto a la eficiencia del gobierno y sus resultados en la interrelación con los ciudadanos. En la segunda sección se ofrecen indicadores demos-

¹ Licenciado en Ciencia Política y Maestro en Comunicación, con especialidad en comunicación política, por la Universidad Nacional Autónoma de México. Su correo electrónico es earellano33@hotmail.com

cópicos que ilustran la falta de integración de los ciudadanos en la política y la escasa representación que atribuyen a partidos y representantes populares. Por último, la tercera parte describe el impacto que podría tener el acceso de los ciudadanos a mejores niveles de información e influencia política, como factores clave para revertir la crisis de la política y emprender una nueva legitimidad de la democracia.

2. Crisis de la representación política

Desde su fundación, entre los siglos XVII y XVIII, las democracias representativas han sufrido cambios radicales. La construcción de la representatividad política tuvo su génesis en un mundo rural, poco tecnificado y escasamente conectado entre sí. Más tarde, el surgimiento y consolidación de los partidos políticos, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, dotó a estas democracias de una nueva capacidad de agregación social. Los partidos fueron los vectores para construir una nueva representatividad, pues se erigieron como los canales para que el hombre común accediera al poder político.²

El apogeo de los partidos políticos coincidió con la progresiva industrialización del mundo, la masificación de las sociedades, la intensificación de los medios de transporte y comunicación y, en general, con la génesis de todos los procesos que hoy caracterizan a un mundo globalizado.

Desde los años 60 y 70 del siglo pasado muchos autores advirtieron sobre lo que consideraron la crisis del modelo de representación partidista. En el centro de esta crisis se encuentra el distanciamiento de los electores. Las razones mayormente aludidas para explicar este fenómeno son: uno, la creciente concentración de recursos por parte de los partidos, que les permitieron prescindir de las aportaciones de sus afiliados.³ Y dos, el impacto múltiple que tuvieron los medios masivos de difusión sobre las formas de reclutamiento y de lucha política. Dicho impacto favoreció el surgimiento de una nueva élite política, aquella que cuenta con el apoyo del partido (de la dirigencia principalmente) y que al mismo tiempo es capaz de manejar y trascender los medios. En el escenario y debate público los medios adquirieron una nueva legitimidad para cuestionar e investigar el poder. La información oficial se convirtió en una versión más de las muchas que circulan entre la opinión pública.⁴

En los países desarrollados los niveles crecientes de escolarización formaron ciudadanos con nuevos intereses que los hacían más exigentes respecto a la oferta de los partidos políticos. En los países con desarrollo tardío la influen-

2 Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, 300 pp.

3 María Antonieta Martínez, "La representación política y la calidad de la democracia", en *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre diciembre, 2004, pp. 661-710.

4 Dominique Wolton, "La comunicación política: construcción de un modelo", en Jean-Marc Ferry, et. al., *El nuevo espacio público*, Gedisa editorial, Col. El mamífero parlante, Barcelona, 1995, p. 31.

cia de los medios se empezó a resentir incluso antes o al mismo tiempo que se expandía el nivel educativo de los ciudadanos.⁵

Paulatinamente todos estos factores erosionaron la identidad y estabilidad partidistas, los gobiernos representativos perdieron legitimidad por el doble efecto de su incapacidad para satisfacer a ciudadanos más exigentes y la imposibilidad para representar a una sociedad más heterogénea y versátil.

Junto al sacudimiento que los medios están operando sobre las instituciones democráticas, también se puede observar la incapacidad o el debilitamiento de la participación y expresión de los ciudadanos.

Sin embargo, estos no son todos los problemas de las democracias representativas. Norberto Bobbio se refirió hace más de cuatro décadas a lo que llamó “las promesas incumplidas de la democracia”. El teórico italiano aludió a seis fenómenos que contradicen los ideales democráticos: la gran influencia de los grupos corporativos sobre las decisiones públicas; la cooptación de los partidos políticos sobre los representantes populares; la persistencia de las oligarquías; lo restringido de los espacios de decisión en que participan los ciudadanos; el gran número e impacto de decisiones que se ocultan a la ciudadanía; y la apatía de los ciudadanos.⁶

En los primeros años de este siglo, Colin Crouch, al analizar las democracias de los países desarrollados, reitera que a pesar de que existen elecciones y pueden cambiar los gobiernos, las grandes decisiones se toman tras bambalinas, “mediante la interacción entre los gobiernos elegidos y unas élites que, de forma abrumadora, representan los intereses de las empresas”. La política y el gobierno –dice Crouch– están volviendo cada vez más al redil de las élites privilegiadas.⁷

Para el caso de América Latina, una serie de testimonios expresados por 231 líderes de la región coinciden y amplían este diagnóstico. Los entrevistados distinguieron cuatro tipos de amenazas para la democracia: la desigualdad social, que impide una adecuada construcción de ciudadanía; la influencia de los poderes fácticos, tales como los mercados financieros, los organismos internacionales de crédito y diversos grupos de interés (empresarios y terratenientes), que limitan y coaccionan a las instituciones; la crisis y desconfianza que existe en los partidos políticos, los cuales –según el trabajo del PNUD– no han sabido canalizar las demandas ciudadanas y son vulnerables a las presiones de intereses particulares; y la influencia de los medios masivos de difusión.⁸

5 Heriberto Muraro, *Políticos, periodistas y ciudadanos*, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, Argentina, 2000, p. 12.

6 Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, tercera reimpresión, México, 2005, pp. 23-48 y 94-115.

7 Colin Crouch, *Posdemocracia*, Taurus, España, 2004, pp. 11-12.

8 Las consultas se realizaron entre julio de 2002 y junio de 2003. No se hizo una muestra al azar y no se pretendía que estos datos tuvieran representatividad estadística. Tienen importancia debido a la experiencia y papel desempeñado por los entrevistados: se trato de líderes políticos (51%); empresarios (11%); intelectuales (14%); sindicalistas (7%); periodistas (6%); líderes de la sociedad civil (7%); religiosos (2.5%); y militares (1.5%). Se incluyó a 41 presidentes y vicepresidentes en funciones o que ya habían dejado el cargo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar Altea, Argentina, 2004, pp. 160-167.

En el caso particular de la representación política ¿cuál es la situación de México? ¿cuáles son los indicadores respecto a la confianza e integración de los ciudadanos en los partidos? En el siguiente apartado analizaremos algunos indicadores demoscópicos que ilustran el distanciamiento, decepción y desconfianza que todos estos fenómenos están provocando en los ciudadanos mexicanos.

3. Eficiencia de la gestión gubernamental

Desde 1996 el Banco Mundial emprendió un amplio esfuerzo para construir “Índices de Gobernabilidad”, que a través de diversas mediciones permiten medir y comparar entre las naciones el grado de avance de sus diferentes gobiernos para ofrecer respuestas más eficientes a las necesidades de sus ciudadanos, para garantizar la estabilidad social y el imperio de la ley, entre otros factores.⁹

La gráfica 1 ilustra los indicadores en los cuales México ha obtenido su mejor desempeño. En una escala de 0 a 100, las variables agrupadas en el rubro “calidad regulatoria” han mostrado un promedio de 65 puntos, para el período de 1996 a 2009. Se trata de una evaluación sobre las medidas para favorecer el buen desempeño de los mercados, supervisión de la banca y las cargas impuestas al desarrollo comercial, entre otros elementos. Sin embargo, en la última medición disponible mostró un descenso muy significativo.

El siguiente rubro mejor calificado es “efectividad del gobierno”. Se trata de un indicador que combina respuestas sobre la calidad de los servicios públicos que brinda el Estado, la calificación de la burocracia, la competencia de los funcionarios públicos, la independencia del trabajo público a presiones políticas y la credibilidad de los compromisos gubernamentales. En todo el período ha tenido un promedio de 61 puntos. Aunque ha tenido una ligera recuperación en las últimas tres mediciones, no ha podido recuperar los niveles mostrados en el período 2000-2005.

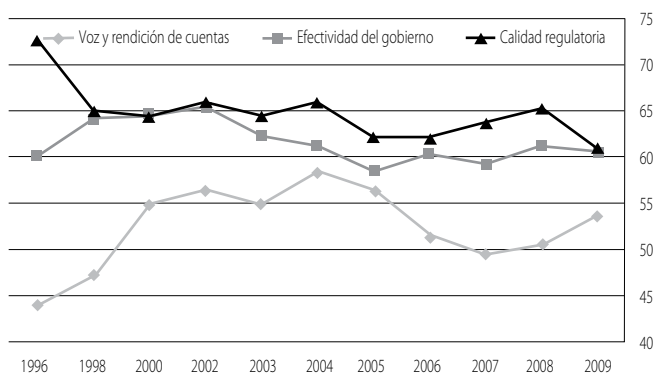
El indicador que ha tenido un notable descenso en las últimas cuatro mediciones es “voz y rendición de cuentas”. Entre 2004 y 2008 retrocedió de 58 a 50 puntos, aunque en 2009 tuvo un repunte. Este rubro mide libertades civiles y derechos políticos, así como la cantidad de ciudadanos que pueden participar en la selección de sus representantes.

La gráfica 2 muestra los indicadores en los cuales México ha tenido su peor desempeño. Se trata de los rubros “control de la corrupción” (con un prome-

⁹ Estos indicadores se basan en varios cientos de variables que miden percepciones de gobernabilidad, tomadas de 25 fuentes de datos preparadas por 18 organizaciones. Entre las organizaciones que participan en la creación de estos indicadores se encuentran el Banco Mundial, Gallup Internacional, Freedom House, Foro Mundial y, entre otras, Latinobarómetro. Véase *The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project*, disponible en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> (fecha de consulta: abril de 2011).

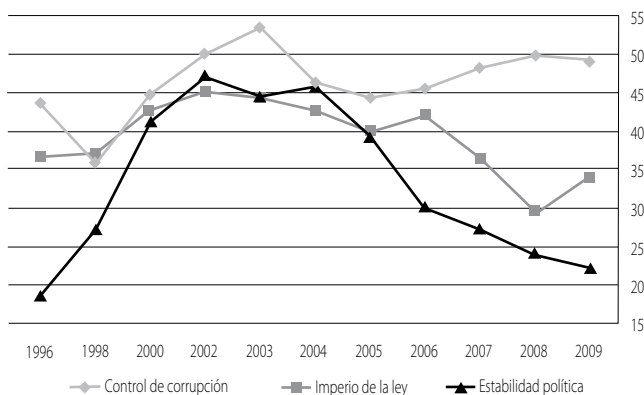
dio de 46 puntos); “imperio de la ley” (40 puntos de promedio) y “estabilidad política” (34 puntos). El primero de estos rubros había obtenido importantes avances, los cuales se detuvieron a partir de 2003, aunque parece haber retomado una ruta ascendente a partir de 2006. En cambio, “imperio de la ley” y “estabilidad política” se encuentran muy por debajo de los niveles alcanzados en 2006.

Gráfica 1. Índices de Gobernabilidad de México, según Banco Mundial (en escala de 0 a 100, donde 100 es el mejor desempeño)



Fuente: Banco Mundial, *Governance Matters 2009, Worldwide Governance Indicators*, 1996-2008, disponible en www.worldbank.org/wbi/governance/ (fecha de consulta: abril de 2011).

Gráfica 2. Índices de Gobernabilidad de México, según Banco Mundial I (en escala de 0 a 100, donde 100 es el mejor desempeño)



Fuente: Banco Mundial, *Governance Matters 2009, Worldwide Governance Indicators*, 1996-2008, disponible en www.worldbank.org/wbi/governance/ (fecha de consulta: abril de 2011).

Con estos indicadores a la vista, es posible sostener que México no ha tenido en los trece años de este período avances significativos que ofrezcan a los ciudadanos un mejor desempeño gubernamental. Peor aún, es posible observar que aspectos especialmente sensibles para el acercamiento entre ciudadanos y autoridades, tales como la rendición de cuentas, la estabilidad política y el imperio de la ley han tenido importantes retrocesos. Si bien ha habido avances en el control de la corrupción, la situación actual es en realidad una recuperación respecto a lo retrocedido en los años anteriores.

Como lo han documentado diversos estudios teóricos y demoscópicos, la ineficiencia de las democracias contemporáneas es una de las razones que alejan a los ciudadanos de la política. Luego de los complejos procesos de transición hacia la democracia experimentados por la región latinoamericana, hoy en día sus gobiernos viven el enorme reto de consolidar democracias más eficientes, más cercanas a las necesidades y demandas de los ciudadanos.¹⁰

En tanto las dificultades para erradicar la corrupción impiden que se generalice la confianza en las instituciones; la imposibilidad para que prevalezca el imperio de la ley retarda la generación de la confianza social y otorga mayores oportunidades para quienes participan o se benefician de actividades clandestinas o cuando menos ilegales.¹¹

Se ha documentado empíricamente que un ciudadano que desconfía de las autoridades comparte en mayor medida las siguientes opiniones y actitudes: tiene mayor incertidumbre sobre la capacidad de la política para contribuir al bienestar social; percibe que los políticos se interesan poco por las necesidades y la forma de pensar de los ciudadanos; es escéptico sobre el rumbo que lleva el país y considera poco útiles la existencia de los partidos políticos.¹²

Es decir, la falta de resultados de la gestión pública y la incapacidad de las autoridades para luchar contra la corrupción y al mismo tiempo generar una mayor confianza social, son razones que explican el escepticismo, la falta de involucramiento y de participación ciudadanas.

4. Legitimidad democrática y cultura política

En el análisis de la crisis de la representación política es necesario distinguir entre el "apoyo difuso" que otorga la ciudadanía a la democracia, entendido como la adhesión al sistema político en general y a sus reglas; y el "apoyo específico", el cual se refiere al apoyo nominal o concreto hacia las personas que ejercen el cargo o el acuerdo con los resultados que se están ofreciendo.¹³

10 PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*.

11 Luis Rubio, *El acertijo de la legitimidad: por una democracia eficaz en un entorno de la legalidad y el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, 2007, 194 pp.

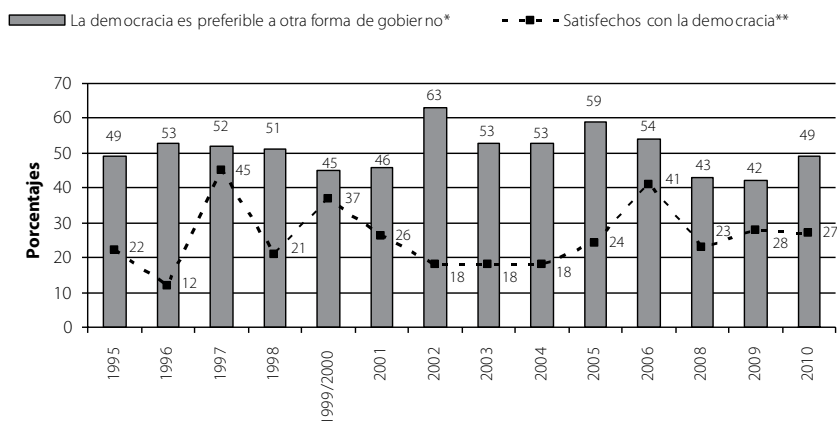
12 Efrén Arellano Trejo, "Componentes sociales de la desconfianza política", en *Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, número 5, enero de 2004, pp. 24-29.

13 David Easton, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1979.

La gráfica 3 muestra, para el período 1995-2010, un acercamiento a este enfoque. En primer lugar hay que observar que el acuerdo con la democracia como la mejor forma de gobierno es más alto que la satisfacción con los resultados que ofrece este régimen. En segundo lugar hay que destacar que en México no se ha alcanzado un consenso democrático; entendiendo por ello, como lo definió Ángel Flisfish, que éste se consigue cuando las respuestas a los valores democráticos son mayores a 75 por ciento del total de los entrevistados.¹⁴

En 2002 se alcanzó la cifra más alta de adhesión a la democracia con 63%. A partir de entonces se ha observado una tendencia a la baja, acentuada en las tres mediciones más recientes. En una visión de largo plazo, de acuerdo con las catorce mediciones disponibles, en promedio se ha observado una adhesión de 50% a la democracia como la forma preferible de gobierno, y una satisfacción de prácticamente la mitad, con 25%. Entre los años de 2002 a 2006 se observó el promedio de adhesión más alto, ubicado en 56%. Paradójicamente, son los años con la satisfacción más baja, con registros de 18% durante tres años consecutivos. En 2008 y 2009 se registraron las cifras de adhesión más bajas, aunque con una notable recuperación en 2010.

Gráfica 3. Adhesión con la democracia y satisfacción con su funcionamiento en México



* La pregunta fue: "¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático". Aquí se muestran los porcentajes correspondientes a "la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno".

** La pregunta fue: "En general, ¿diría usted que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia?" Aquí se muestran los porcentajes de "muy satisfecho" y "más bien satisfecho".

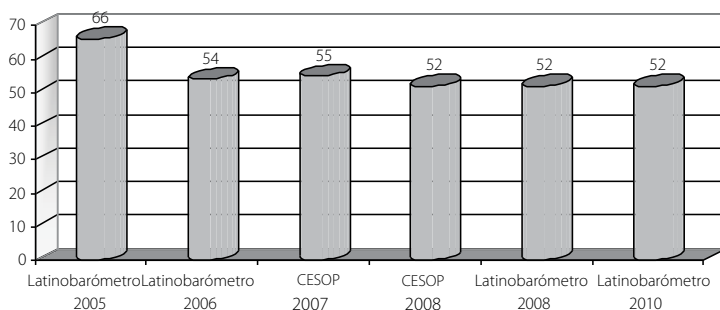
Fuente: Corporación Latinobarómetro, Informe Latinobarómetro 2006, 2008 y 2010, Santiago de Chile, con base en encuestas nacionales en vivienda, disponible en www.latinobarometro.org (fecha de consulta: abril de 2011).

14 Ángel Flisfish, "Consenso democrático en el Chile autoritario", en Norbert Lechner, *Cultura política y democratización*, Buenos Aires, CLACSO, 1987, pp. 99-100. Citado por Víctor Manuel Durand Ponte, *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*, p. 90. La escala propuesta por Flisfish se complementa con los siguientes niveles: "disenso democrático" (60-74%), "disenso" (59-41%), "disenso autoritario" (40-26%) y consenso autoritario (25-0% de los entrevistados).

Un análisis con este enfoque, realizado en otros aspectos de la cultura política permiten obtener resultados similares. La población mexicana concibe al Congreso mexicano y a los partidos políticos como esenciales para el funcionamiento de la democracia; espera que los diputados vigilen y sean un contrapeso del Poder Ejecutivo; y al mismo tiempo no se siente representados en estos institutos y los sienten alejados de los intereses y necesidades ciudadanas.

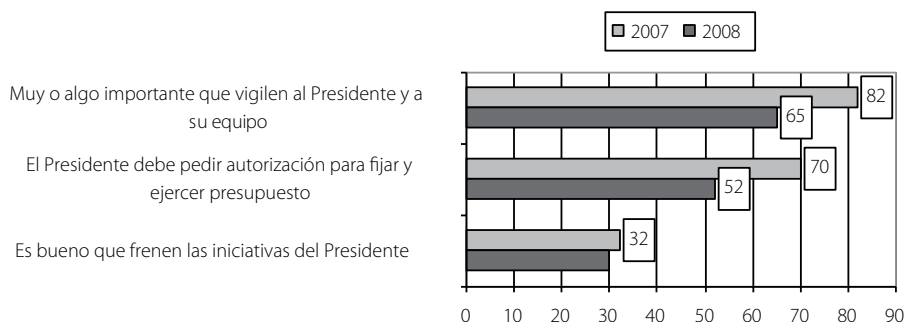
La gráfica 4 muestra la importancia ligeramente mayoritaria que los ciudadanos otorgan al Congreso y a los partidos para el funcionamiento de la democracia. En tanto, la gráfica 5 muestra algunos indicios sobre el contrapeso que los ciudadanos desean que los diputados ejerzan sobre el presidente, sin que esto se transforme en un bloqueo a su labor.

Gráfica 4. Porcentaje de la población que considera que la democracia no puede funcionar sin Congreso o sin diputados



Fuentes: Latinobarómetro, reportes de prensa 2005, 2005, 2008 y 2010, disponibles en www.latinobarometro.org (fecha de consulta: abril de 2011) y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, este último con base encuestas nacionales en vivienda, realizadas en diciembre de 2007 y octubre de 2008, respectivamente.

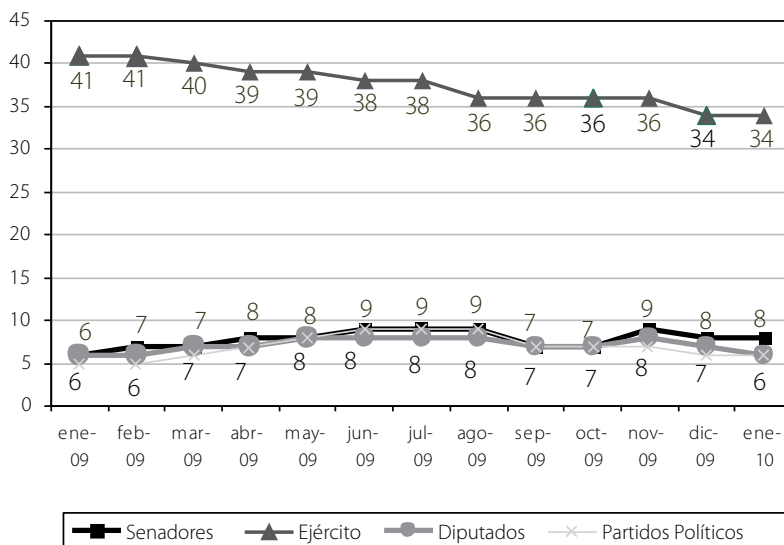
Gráfica 5. Percepciones predominantes sobre la relación de los diputados con el Poder Ejecutivo (porcentajes)



Fuente: CESOP (*op. cit.*, 2007 y 2008).

Como ya se adelantaba líneas arriba, la importancia atribuida a las instituciones democráticas convive en la cultura mexicana con un escaso aprecio por la forma en que funcionan actualmente partidos y representantes populares. La gráfica 6 muestra que partidos políticos y legisladores tienen niveles de confianza de 6 a 8%. Ello obedece en gran medida a que los puentes de comunicación entre partidos políticos y ciudadanos son escasamente transitados.

Gráfica 6. Porcentaje de la población que dijo confiar “mucho” o “algo” en...



Fuente: Consulta Mitofsky, enero de 2010, con base en encuestas nacionales en vivienda.

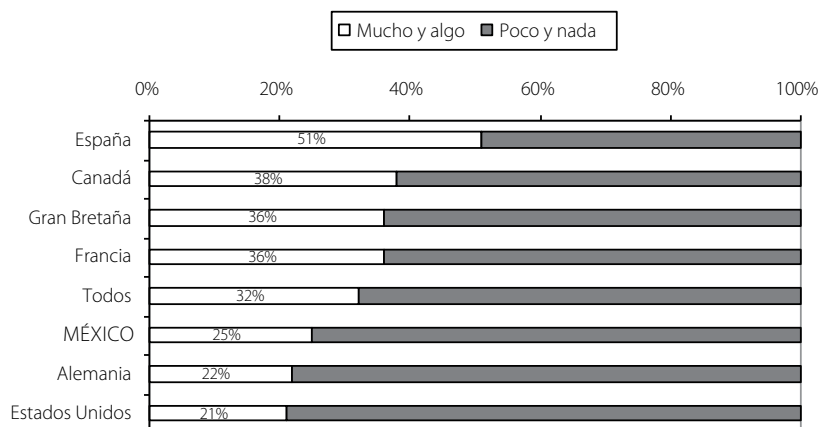
Un estudio realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas encontró que sólo una tercera parte de los entrevistados en una encuesta nacional consideró que los partidos sí se preocupan por las necesidades de la gente; en tanto que alrededor de 50% coincidió en que ningún partido representa “razonablemente bien” sus puntos de vista; que no simpatiza con ningún de ellos y que los partidos provocan divisiones entre la gente.¹⁵

Por otra parte, la desconfianza que existe en el congreso parece acentuarse en países con bajo desarrollo y entre aquellos que tienen un sistema presidencial. Al menos así lo muestra la gráfica 7, en la cual se observa que los niveles de confianza que existe en algunos países europeos hacia este órgano colegiado

¹⁵ Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Tercera encuesta nacional electoral*, con base en encuesta nacional en vivienda, realizada posteriormente a las elecciones federales de 2003. Un resumen de estos datos se encuentra en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Reforma electoral y cultura política”, junio de 2004, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: enero de 2010).

son superiores a los de México y Estados Unidos. En tanto que en Canadá, con un sistema parlamentario, también se observan niveles más altos de confianza.

Gráfica 7. ¿Qué tanta confianza tiene en cada una de las siguientes instituciones: el Congreso o Parlamento? (2005-2007)

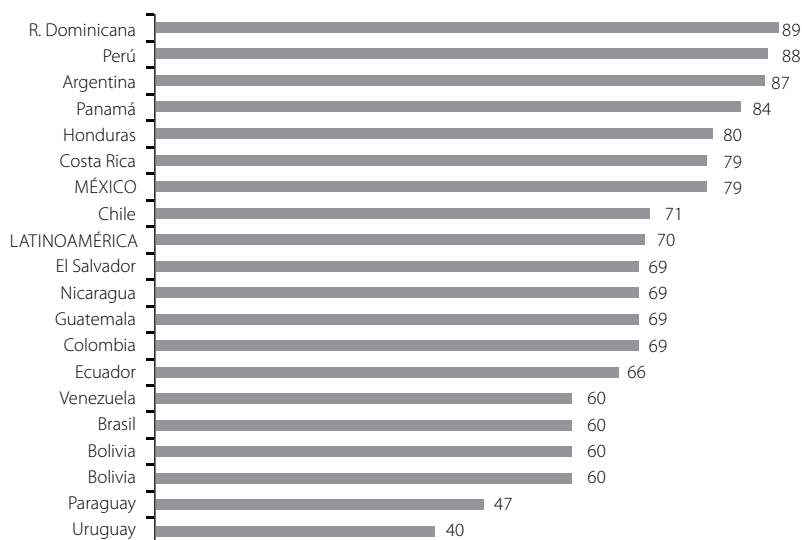


Fuente: Elaborada con base en Banco de Datos de la Encuesta Mundial de Valores, encuestas nacionales realizadas durante 2005 en México; 2007 en España; y 2006 en el resto de los países. Disponible en www.worldvaluessurvey.org (fecha de consulta: septiembre de 2010).

Por último, la gráfica 8 muestra el distanciamiento que existe entre el objetivo que pretende un gobierno democrático, en el sentido de proteger y promover el interés público y la forma en que es percibido por la población. En América Latina 70% de los entrevistados consideraron que el gobierno es ejercido por unos cuantos grupos poderosos. En México, esta cifra llegó a 79%.

¿Cuáles son los mecanismos más viables para reactivar una nueva legitimidad de la democracia? En la siguiente sección se aporta evidencia empírica respecto del papel que pueden tener una mayor injerencia de los ciudadanos y la existencia de políticas o mecanismos que favorezcan la creación de canales de comunicación con una mayor densidad informativa.

Gráfica 8. Porcentaje de la población que consideró que su país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos



Fuente: Latinobarómetro, reporte de prensa 2008, disponible en www.latinobarometro.org (fecha de consulta: febrero de 2010).

5. Participación y legitimidad política

La escasa representatividad de los partidos políticos no es un fenómeno exclusivo de México. De hecho, se trata de una percepción muy extendida, particularmente en Latinoamérica.

Luego de analizar el Informe sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina 2004, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ana Francisca Vega sostiene que “en algunos casos los partidos como agentes de representación han perdido todo sentido; para los ciudadanos son actores ajenos y distantes que responden a agendas propias y que, por tanto, no encarnan proyectos creíbles de nación”.¹⁶ Existe un divorcio, concluye esta analista, entre las preocupaciones y los problemas del ciudadano y la capacidad de los partidos para canalizarlos institucionalmente.

En palabras de Jean-François Prud'homme: “los ciudadanos gozan de un *status* meramente pasivo con derecho a abstenerse de la participación electoral. La vieja clase dirigente que busca mantener su hegemonía política y eco-

16 Ana Francisca Vega, “Democracia en América Latina. Las tareas pendientes”, en *Milenio Diario*, 16 de mayo de 2004, p. 18.

nómica, encuentra su complemento en el privatismo ciudadano, en el desdén de una población fragmentada, excluida de los procesos de decisión”.¹⁷

Sin embargo, más allá del privatismo que menciona Prud'homme, la permanencia de las actuales reglas del juego, que limitan drásticamente la participación ciudadana, es un serio obstáculo para fomentar la confianza y credibilidad en las instituciones políticas.¹⁸

David Morley, al referirse a estos temas, trae a colación la afirmación de Groombridge, en el sentido de que es la falta de poder de los ciudadanos “el hecho político que se esconde detrás de todos esos estudios y demostraciones de ignorancia política popular”.

Groombridge, quien escribió en 1970, establece un vínculo entre esta situación relativamente impotente y alineada de las audiencias y la incapacidad de la información para generar la acción política: “la información no motiva a las personas a la acción si no creen que tienen acceso a la influencia y el poder. Es fundamentalmente esta brecha entre la disponibilidad de la información y la oportunidad reconocida de actuar sobre esa información lo que hace que la televisión opere como una ventana refractaria, y no como una ventana que refleje el mundo y sea la responsable de la ignorancia paradójica del público”.¹⁹

A partir del enfoque descrito anteriormente, resulta relevante conocer cuáles son las opiniones de los ciudadanos que perciben que pueden influir en las decisiones del gobierno, y compararlas con las que tienen aquellos ciudadanos que perciben que no tienen influencia.

Para ello, el siguiente análisis se basa en la pregunta “qué tanto cree que los ciudadanos pueden influir en las decisiones del gobierno”, incluida en la 3ª Encuesta Nacional de Cultura Política y Participación Democrática (coordinada por la Secretaría de Gobernación). En primer lugar se procedió a agrupar a quienes contestaron “mucho”, “poco” o “nada”, para observar los grados de información, participación y credibilidad en el sistema político que tienen cada uno de estos grupos.

Los porcentajes que dijeron “mucho” y “poco” son 35 y 45 respectivamente; los que dijeron “nada” son 16 por ciento. Como se podrá observar a continuación, los datos corroboran la hipótesis de Groombridge. Más aún, la percepción de falta de influencia ciudadana parece erosionar la legitimidad de la democracia y mermar la solidaridad social en México.

A continuación se describen las observaciones más relevantes y los indicadores estadísticos respectivos:

17 Jean-François Prud'homme, “Los partidos políticos y la articulación de intereses en México”, en David Recondo y Aline Hémond, *Dilemas de la democracia en México*, México, Instituto Federal Electoral y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 2002, p. 53.

18 No deja de llamar la atención, por ejemplo, que a contracorriente del fortalecimiento de los partidos políticos, los derechos de los ciudadanos no han cambiando sustancialmente, pese al intenso período de reformas que va desde 1977 a 1996. Si bien la Constitución y la ley electoral garantizan el derecho al voto y a la asociación política, no le otorgan al ciudadano prácticamente ninguna otra posibilidad de injerencia.

19 Groombridge, 1972, p. 125, citado por David Morley, *Televisión, audiencias y estudios culturales*, Amroutu editores, Buenos Aires, 1996, p. 367.

a) A mayor percepción de influencia política, mayor interés, información y participación política

Como se puede observar en el cuadro 1, a medida que crece la percepción de que los ciudadanos pueden influir políticamente, disminuye el porcentaje de quienes no les interesa “nada” la política y de quienes “nunca” conversan sobre los problemas de su comunidad con sus vecinos; en sentido inverso, crece la exposición a programas sobre política o asuntos públicos.

b) A mayor percepción de influencia política, se otorga mayor legitimidad y representatividad a la democracia mexicana

En el cuadro 2 se observa que a medida que crece la percepción de la influencia de los ciudadanos, crece en más de 20 puntos porcentuales la certeza de que México vive en democracia. También crecen las percepciones de que los partidos son “muy necesarios” (25 puntos) y que la política “sí” contribuye a mejorar el nivel de vida de todos los mexicanos.

Cuadro 1. Interés en la política, según percepción de influencia ciudadana

| | ¿Qué tanto cree usted que los ciudadanos pueden influir en las decisiones del gobierno?* | | | Todos los entrevistados |
|---|--|-------|-------|-------------------------|
| | Mucho | Poco | Nada | |
| En general, ¿qué tan interesado está usted en la política | | | | |
| Nada | 26% | 30.3% | 52.6% | 32.8% |
| ¿Qué tan seguido acostumbra ver o escuchar noticias o programas sobre política o asuntos públicos? | | | | |
| Diario | 43% | 37.6% | 29.2% | 37.6% |
| ¿Qué tan frecuentemente platica usted sobre los problemas de su comunidad con sus vecinos o amigos? | | | | |
| Nunca | 27.1% | 31.8% | 41.7% | 31.9% |

* Las cifras aquí mostradas son fracciones del total de aquellos que respondieron, respectivamente, “mucho”, “poco” o “nada” a la pregunta: “¿Qué tanto cree usted que los ciudadanos pueden influir en las decisiones del gobierno?”.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación, *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Democráticas*, encuesta nacional en vivienda, diciembre de 2005, 4,700 casos, margen de error de +/-5.2, con un nivel de confianza de 90%.

Cuadro 2. Percepciones sobre la democracia, según percepción de influencia ciudadana

| | ¿Qué tanto cree usted que los ciudadanos pueden influir en las decisiones del gobierno?* | | | Todos los entrevistados |
|--|--|-------|-------|-------------------------|
| | Mucho | Poco | Nada | |
| En su opinión, ¿México vive o no vive en democracia? | | | | |
| Sí | 38.7% | 31.2% | 17.3% | 30.9% |
| ¿Qué tan satisfecho está usted con la democracia que tenemos hoy en México? | | | | |
| Satisfecho | 25.8% | 24.1% | 10.0% | 22.1% |
| ¿Qué tan necesarios son los partidos políticos para que el país mejore? | | | | |
| Muy necesarios | 49.8% | 34.3% | 25.6% | 37.8% |
| ¿La política contribuye o no contribuye a mejorar el nivel de vida de todos los mexicanos? | | | | |
| Sí contribuye | 48.5% | 39.4% | 25% | 39.4% |
| ¿Qué tanto cree que a los gobernantes les interesa lo que piensa la gente como usted? | | | | |
| Mucho | 17.4% | 7.4% | 3.5% | 10.3 |

* Las cifras aquí mostradas son fracciones del total de aquellos que respondieron, respectivamente, "mucho", "poco" o "nada" a la pregunta: "¿Qué tanto cree usted que los ciudadanos pueden influir en las decisiones del gobierno?".

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación, *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Democráticas*, encuesta nacional en vivienda, diciembre de 2005, 4,700 casos, margen de error de +/-5.2, con un nivel de confianza de 90%.

c) A mayor percepción de influencia política, mayor solidaridad social y menor tolerancia a la corrupción

Como se puede observar en el cuadro 3, la percepción sobre una mayor influencia ciudadana, también incrementa la solidaridad social y la intolerancia a la corrupción.

Cuadro 3. Percepciones sobre solidaridad y corrupción, según percepción de influencia ciudadana

| | ¿Qué tanto cree usted que los ciudadanos pueden influir en las decisiones del gobierno? | | | Todos los entrevistados |
|---|---|-------|-------|-------------------------|
| | Mucho | Poco | Nada | |
| Está usted de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes frases: | | | | |
| “Las personas se deben en primer lugar a la comunidad y en segundo lugar a su propio bienestar” | | | | |
| De acuerdo | 41.7% | 38.6% | 31.1% | 38.3% |
| “La mayoría de las personas son solidarias” | | | | |
| De acuerdo | 46.2% | 41.5% | 31.8% | 41.3% |
| “Un funcionario público puede sacar provecho de su puesto siempre y cuando haga cosas buenas” | | | | |
| En desacuerdo | 51.9% | 48.9% | 53.8% | 50.3% |

* Las cifras aquí mostradas son fracciones del total de aquellos que respondieron, respectivamente, “mucho”, “poco” o “nada” a la pregunta: “¿Qué tanto cree usted que los ciudadanos pueden influir en las decisiones del gobierno?”.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación, *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Democráticas*, encuesta nacional en vivienda, diciembre de 2005, 4,700 casos, margen de error de +/-5.2, con un nivel de confianza de 90%.

6. El papel de los sectores mejor informados

En general la población mexicana tiene poco interés en informarse sobre la política y, cuando lo hace, el medio preferentemente utilizado es la televisión. Así lo demuestran diversos estudios sobre cultura política realizados en los últimos nueve años. El cuadro 4 muestra los resultados sobre este tema, obtenidos por seis diferentes encuestas, realizadas entre 1996 y 2005. De acuerdo con el estudio disponible más reciente, *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Democráticas* (diciembre de 2005), que en términos generales es consistente con las tendencias observadas en años anteriores, 61 por ciento de la población usa la televisión como medio preferente (que no exclusivo) de información; seguido muy de lejos por la radio (17 por ciento), los periódicos (10.2) y un sector importante que declaró explícitamente no estar interesado en la información política (4.9).

Cuadro 4. Medios preferentes para informarse sobre política

| | Febrero de 1996 | Diciembre de 1999 | Nov-Dic de 2001* | Febrero de 2003 | Mayo-Junio de 2003** | Diciembre de 2005** |
|---|-----------------|-------------------|------------------|-----------------|----------------------|---------------------|
| ¿Por qué medio se entera usted principalmente de lo que pasa en política? | | | | | | |
| Televisión | 58.6 | 74 | 80 | 60.1 | 81.0 | 61.3 |
| Radio | 16.7 | 14 | 27 | 22.1 | 11.3 | 17.3 |
| Periódicos | 10.1 | 11 | 20 | 9.6 | 5.3 | 10.2 |
| Rumores o comentarios | 5.8 | N/A | 9 | 2.2 | N/A | 3.1 |
| Revistas | N/A | N/A | N/A | 0.4 | N/A | 0.4 |
| No me interesa | 0.9 | 1 | N/A | 3.4 | N/A | 4.9 |
| Otros y Ns/Nc | 7.9 | N/A | 1 | 2.2 | 2.4 | 2.7 |
| Total | 100 | 100 | N/A | 100 | 100 | 100 |

* Con opciones para contestar sí o no.

** En este caso la pregunta fue "¿cuál es el medio de comunicación que más utiliza para informarse?".

N/A = Opción no aplicada.

Fuentes: Encuestas detalladas en el cuadro 7.

El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes realizó dos encuestas entre 2003 y 2005 respecto a los hábitos de consumo cultural de los mexicanos. En la primera de ellas reportó que 16 por ciento de los entrevistados, entre la población de 15 años o más, manifestó leer el periódico "todos los días".²⁰ En tanto, de acuerdo con la *Encuesta Nacional de Lectura*, realizada entre las personas mayores de 12 años, el porcentaje de la población que dijo leer todos los días o varias veces a la semana los periódicos "locales, regionales o de barrio", fue de casi 11 por ciento; y el sector que dijo leer los "periódicos nacionales" fue de 9.9 por ciento.²¹

Este promedio nacional, sin embargo, esconde varias y profundas diferencias regionales. Un trabajo preparado por el Instituto Mexicano para la Competitividad incluyó, como uno de sus indicadores para evaluar a las entidades federativas, la disponibilidad de periódicos por cada mil habitantes. Tal como se observa en el cuadro 5, sólo tres entidades federativas (Distrito Federal, Campeche y Colima) tienen un nivel "alto" de disponibilidad de periódicos res-

20 Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, *Encuesta Nacional de Prácticas y Consumo Culturales*, México, 2004, con base en una encuesta nacional en vivienda, cuatro mil 50 personas de 15 años o más, diciembre de 2003.

21 Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, *Encuesta Nacional de Lectura 2006*, México, 2006; con base en una encuesta nacional en vivienda, realizada entre el 1 de noviembre y el 7 de diciembre de 2005, a la población mayor de 12 años de edad, mediante una muestra de 4 mil 057 casos.

pecto del resto del país. En estas entidades existen más de 200 ejemplares por cada mil habitantes. En contraste, existen once estados, un tercio del total, en las que se cuenta con menos de 50 ejemplares por cada mil habitantes.

De acuerdo con datos recopilados por la UNESCO para el año 2000, los ejemplares de periódicos disponibles en México son de los más altos en América Latina. Sin embargo, es de los más bajos respecto a lo que ocurre en la mayoría de los países europeos y en Norte América. En nuestro país, según este organismo de la ONU, se tiran 92 ejemplares por cada mil habitantes; Estados Unidos y Canadá tienen una tasa de densidad periodística del doble; en países como Suiza, Finlandia y Suecia es entre cuatro y cinco veces mayor; en Noruega la disponibilidad de periódicos se multiplica por seis (véase cuadro 6).

Cuadro 5. Tiraje diario de periódicos por cada mil habitantes en México, según entidad federativa (2003)

| Entidad | Periódicos por cada mil habitantes | Nivel* |
|------------------------|------------------------------------|--------|
| 1. Distrito Federal | 269.9 | Alto |
| 2. Campeche | 229.1 | Alto |
| 3. Colima | 208.8 | Alto |
| 4. Tamaulipas | 150.6 | Medio |
| 5. Baja California Sur | 135.1 | Medio |
| 6. Sonora | 112.4 | Medio |
| 7. Morelos | 111.5 | Medio |
| 8. Nayarit | 107.3 | Medio |
| 9. Aguascalientes | 107.1 | Medio |
| 10. Durango | 105.8 | Medio |
| 11. Coahuila | 101.5 | Medio |
| 12. Tabasco | 101.2 | Medio |
| 13. Nuevo León | 89.4 | Bajo |
| 14. Yucatán | 87.0 | Bajo |
| 15. Sinaloa | 80.2 | Bajo |
| 16. Quintana Roo | 79.6 | Bajo |
| 17. Baja California | 77.3 | Bajo |
| 18. Querétaro | 76.2 | Bajo |
| 19. San Luis Potosí | 64.3 | Bajo |
| 20. Veracruz | 62.2 | Bajo |
| 21. Chihuahua | 50.8 | Bajo |
| 22. Jalisco | 49.9 | Bajo |
| 23. Puebla | 47.7 | Bajo |
| 24. Guerrero | 41.4 | Bajo |
| 25. Chiapas | 41.3 | Bajo |
| 26. Michoacán | 41.2 | Bajo |

| Entidad | Periódicos por cada mil habitantes | Nivel* |
|----------------------|------------------------------------|--------|
| 27. Guanajuato | 38.9 | Bajo |
| 28. Tlaxcala | 32.3 | Bajo |
| 29. Estado de México | 32.0 | Bajo |
| 30. Zacatecas | 28.1 | Bajo |
| 31. Hidalgo | 26.3 | Bajo |
| 32. Oaxaca | 10.0 | Bajo |

* Los niveles se calcularon con el siguiente procedimiento: a) diferencia entre la cifra más alta y la más baja; b) dicha diferencia se dividió entre tres para obtener un factor de diferenciación; y c) este factor se restó al número más alto para obtener el rango "alto" y así sucesivamente.

Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, AC, *Preparando a las entidades federativas para la competitividad: 10 mejores prácticas*, México, 2006, p. 173, con base en Notilog; versión electrónica disponible en www.imco.org.mx (fecha de consulta: septiembre de 2010).

Cuadro 6. Tiraje diario de periódicos por cada mil habitantes, comparativo de México y países seleccionados (2000)

| País | Periódicos por cada mil habitantes | País | Periódicos por cada mil habitantes |
|--------------------|------------------------------------|--------------------------|------------------------------------|
| 1. Noruega | 565.3 | 15. Italia | 123.4 |
| 2. Suiza | 461.9 | 16. España | 108.1 |
| 3. Finlandia | 445.1 | 17. Ecuador | 99.1 |
| 4. Suecia | 408.6 | 18. Venezuela* | 93.2 |
| 5. Reino Unido | 328.3 | 19. México | 92.4 |
| 6. Islandia | 323.4 | 20. Chile | 84.6 |
| 7. Países Bajos | 314.0 | 21. Costa Rica | 70.0 |
| 8. Alemania | 290.2 | 22. Panamá* | 65.1 |
| 9. Dinamarca | 282.2 | 23. Argentina | 62.3 |
| 10. Estados Unidos | 197.6 | 24. Brasil | 45.3 |
| 11. Canadá | 179.2 | 25. El Salvador** | 38.3 |
| 12. Bélgica | 171.6 | 26. República Dominicana | 27.8 |
| 13. Francia | 164.3 | 27. Colombia* | 22.4 |
| 14. Irlanda | 151.0 | | |

* Corresponde a 2004.

** Corresponde a 2002.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto de Estadísticas de la UNESCO, Centro de Datos, disponible en www.uis.unesco.org (fecha de consulta: octubre de 2010).

Es posible sostener que en México no ha existido una política y acciones claramente definidas para contribuir a la legitimación de la democracia. Una de estas acciones podría ser, como se demostrará más adelante, definir líneas

de trabajo que coadyuven a que los ciudadanos cuenten con una mayor y mejor información política.

¿Qué importancia tiene para la consolidación de la democracia el hecho de contar con ciudadanos mejor informados? Algunas respuestas las ofrece Víctor Manuel Durand Ponte, quien ha encontrado que existe una gran disparidad entre los ciudadanos respecto de sus conocimientos sobre los hechos políticos, sus capacidades para distinguir entre una democracia y un régimen autoritario y sus inclinaciones de interés y participación en la política. ¿Cómo influyen estas variables en la evaluación que hacen los ciudadanos de la democracia? Para responder esta pregunta, Durand Ponte realizó una clasificación, conforme a los resultados de la *Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Democráticas*, de tres diferentes tipos de ciudadanos: los *sofisticados* (27 por ciento de los entrevistados), que cuentan con todas las capacidades y habilidades mencionadas; en el otro extremo están los *apolíticos* (30 por ciento), que carecen prácticamente de todas ellas; y los *normales* (43 por ciento) que se encuentran en una posición intermedia entre las dos clasificaciones anteriores.²²

De acuerdo con el trabajo de Durand Ponte, esta clasificación política está correlacionada con otras formas de estratificación. Los hombres tienen una mayor sofisticación política, la cual se incrementa a medida que aumentan los niveles de escolaridad e ingreso de los entrevistados. Sin embargo, esto no implica que entre las personas con bajos ingresos y escolaridad no existan individuos sofisticados. Ello significa, dice el autor, que el desarrollo político de los ciudadanos no está atado completamente al crecimiento económico o al desarrollo social.

Durand Ponte encuentra que el grupo denominado como *sofisticado* tiene una tendencia a evaluar mejor la situación del país y a sentirse más satisfechos con el funcionamiento de la democracia; entre los *apolíticos* la evaluación del gobierno y la opinión del rumbo que lleva el país es más pobre y están mucho más insatisfechos con el funcionamiento de la democracia. La evaluación de la situación económica personal es la de mayores diferencias: 30 por ciento de los *sofisticados* dicen que su situación es "muy buena" o "buena"; en tanto que entre los *apolíticos* esta cifra es de sólo 14 por ciento.

Es necesario precisar, como lo señala el autor de este trabajo, que en el total de los entrevistados, lo que predomina es una evaluación negativa sobre los aspectos aquí incluidos. Lo que este trabajo demostró es que en la medida en que se desciende en la estratificación política (menores índices de información y participación políticas) se incrementan la mala evaluación y el descontento.²³

22 Víctor Manuel Durand Ponte, "Estratificación y evaluación políticas", en Autores varios, *Demos ante el espejo. Análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México*, Secretaría de Gobernación, UNAM, México, 2005, p. 115-126.

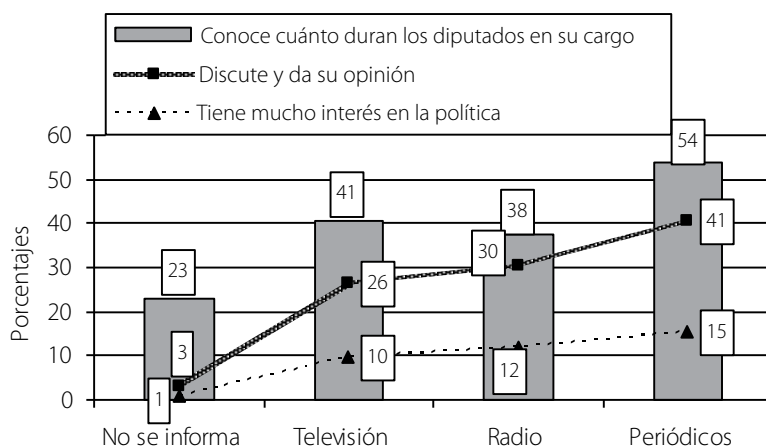
23 Sobre la relación que existe entre el desconocimiento político que caracteriza a la población en general y su relación con la escasa participación que tiene la gente en la política o la percepción de su baja capacidad para influir políticamente, véase David Morley, *Televisión, audiencias y estudios culturales*, Amorroutu editores, Buenos Aires, 1996, p. 367 y subsiguientes.

Un trabajo realizado con base en la misma encuesta utilizada por Durand, se observó que los lectores de periódicos, presumiblemente la población mejor informada, se caracteriza por lo siguiente:

- Tienen más interés y proclividad a participar en la política.
- Tienen un poco más de conocimiento sobre los diputados, pero una mayor desconfianza en ellos.
- Están más convencidos de que México vive en una democracia, pero son más escépticos respecto al papel que están jugando los partidos.
- Son más pesimistas respecto a las oportunidades que en el futuro tendrán sus hijos.
- Tienen una mayor tolerancia.²⁴

La gráfica 9 se elaboró con base en *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Democráticas*, levantada en diciembre de 2005. Ahí se puede observar que en comparación con los televidentes (cuyas respuestas son muy similares al total de la población), los lectores de periódicos tienen un mayor nivel de conocimientos políticos, son más proclives a discutir y dar su opinión en conversaciones sobre política y tienen, aunque sea ligeramente, un mayor interés en la política.

Gráfica 9. Interés en la política, según medio preferente para informarse

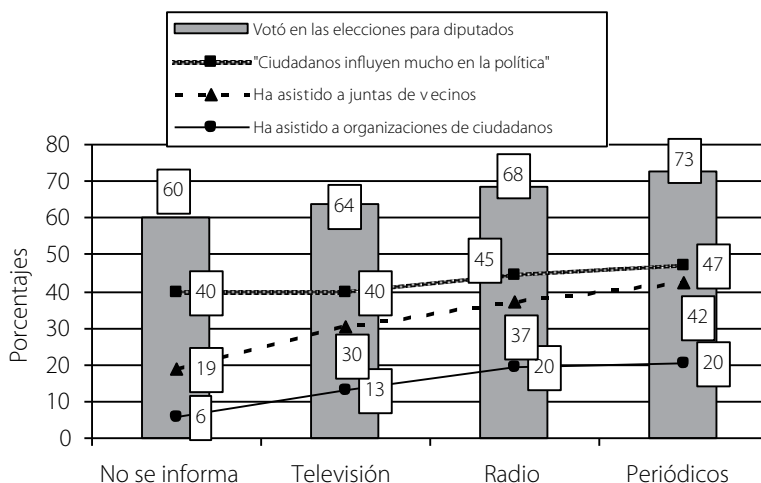


Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación, *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Democráticas*, encuesta nacional en vivienda, diciembre de 2005, detalles técnicos de la encuesta en el cuadro 7.

24 Véase Efrén Arellano Trejo, "La Cámara de Diputados y el nuevo espacio público", *Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, número 7, Cámara de Diputados, México, agosto de 2005, pp. 87-101.

La gráfica 10 muestra cifras muy similares en la participación en las elecciones para diputados y en la percepción de influencia ciudadana en la política, independientemente del medio utilizado para informarse. No obstante, las diferencias se amplían cuando se observa la participación en organizaciones vecinales y de ciudadanos.

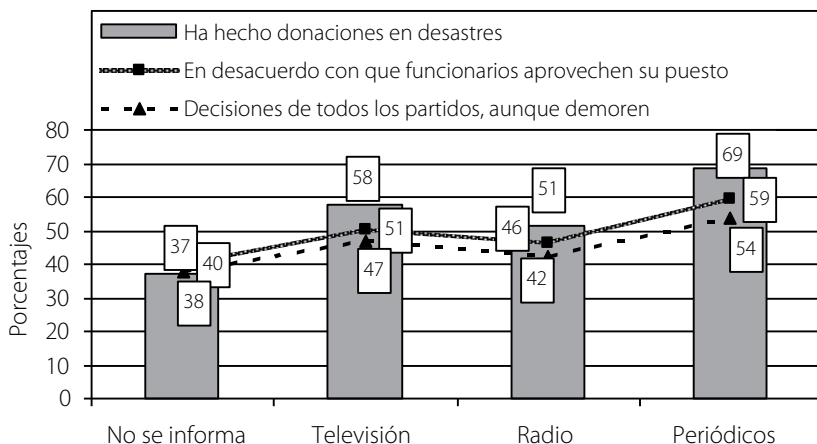
Gráfica 10. Percepción sobre eficacia del voto y participación política, según medio preferente para informarse



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación, *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Democráticas*, encuesta nacional en vivienda, diciembre de 2005, detalles técnicos de la encuesta en el cuadro 7.

Por último, en la gráfica 11 se constata que los lectores de periódicos también tienen una mayor probabilidad para asumir algunos de los valores de la democracia. En este caso, los que se encuentran más rezagados son los que se informan a través de la radio. Así, al pasar del sector de radioescuchas al de lectores de periódico crecen 18 puntos las personas que han hecho donaciones en caso de desastres; aumenta 13 puntos el desacuerdo con el "cinismo político" (expresado con la desaprobación a que "un funcionario público aprovechen su puesto, siempre y cuando hagan cosas buenas"); y se eleva en doce puntos la aceptación a que todos los partidos participen en las decisiones políticas, aun cuando esto implique una mayor demora en la concreción de la acción política.

Gráfica 11. Adhesión a valores de la democracia, según medio preferente para informarse



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación, *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Democráticas*, encuesta nacional en vivienda, diciembre de 2005, detalles técnicos de la encuesta en el cuadro 10.

7. Las estrategias

En coincidencia con las tendencias descritas hasta aquí, Michael X. Delli Carpini afirma que trabajos empíricos realizados en diversos países, han coincidido en que los ciudadanos mejor informados son más proclives a aceptar las normas democráticas, es más probable que participen en la política, tienen opiniones más ideológicamente consistentes sobre los temas del día, son menos vulnerables a información atractiva no comprobada y sostienen demandas políticas más coherentes respecto a su situación económica y social.²⁵

¿Cómo alentar ciudadanos más participativos, mejor informados y más democráticos? Henry Milner ofrece una respuesta ampliamente documentada a esta interrogante.²⁶

Con base en los resultados de la *Encuesta Internacional de Alfabetización Adulta*, combinada con indicadores sobre participación política, inequidad en el ingreso y número de periódicos por habitantes, Milner demuestra que países como Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega, Suecia y Alemania, que han emprendido políticas públicas para extender el conocimiento político, han arribado a sociedades más equitativas para sus miembros.

25 Michael X. Delli Carpini, "La importancia del conocimiento político para la democracia y su construcción en Estados Unidos y México", en Autores varios, *Demos ante el espejo*, op. cit., pp. 15-44.

26 Henry Milner, "Cómo mejorar la operación de una democracia para lograra que ciudadanos estén mejor informados", en Autores varios, *Demos ante el espejo*, op. cit., pp. 61-80.

Esto se explica, dice Milner, porque cuando la ciudadanía, y muy especialmente los estratos más desfavorecidos, están mejor informados sobre las cuestiones políticas, participan mucho más en asociaciones voluntarias, se involucran mucho más en política y promueven decisiones políticas óptimas que dan sustento a políticas redistributivas. Las estrategias que han dado resultado en más de 16 países, incluyen las siguientes acciones:

- Fomentar la educación cívica; ampliar el acceso de la población, en general, a una educación de calidad; promover la existencia de círculos de estudios, así como programas de educación para adultos.
- Extender el número y alcance de las bibliotecas públicas locales y reforzar el hábito de la lectura.
- Otorgar subsidio a los periódicos y editoriales que no son líderes en su ramo; ampliar el acceso y uso de Internet, incluyendo a los adultos.
- Limitar la influencia del dinero en la comunicación política; establecer la obligatoriedad e incentivos a través de los cuales los partidos informan a la ciudadanía; y hacer más transparente el funcionamiento del gobierno y reforzar a las instituciones políticas de corte consensual basadas en sistemas de representación proporcional; e
- Impulsar sistemas públicos de radio y televisión; y establecer restricciones a la comercialización excesiva de la televisión.

Es posible señalar que estos cuatro grandes rubros contribuirían a la creación de un nuevo modelo de comunicación política para México, en el cual se abatiría el predominio del *marketing político*, con la consecuente reducción de la influencia de los grupos de interés que lo usufructúan y la apertura de nuevas posibilidades para construir un espacio público más nutrido, más representativo de diversas corrientes de opinión, más democrático.

8. Conclusiones

La legitimidad de la democracia está condicionada a que los ciudadanos la perciban como la mejor forma de gobierno. Desde un punto de vista formal, dicha percepción se construye, principalmente, a partir de las siguientes premisas: la discusión pública, que contribuye a la rendición de cuentas y a la transparencia de la gestión pública; la eficacia política, entendida como la capacidad del régimen para satisfacer las principales demandas ciudadanas; la legalidad, que implica el ejercicio del poder mediante límites y normas preestablecidas; el respeto a los derechos humanos, que significa la supremacía de las garantías individuales por encima de cualquier norma y acto de gobierno; y el adecuado funcionamiento de los mecanismos de representación, que genera gobiernos

electos, que reflejan la opinión del electorado y que pueden ser castigados o premiados mediante elecciones periódicas. Desde un punto de vista práctico, un ciudadano con mejores niveles de información otorga una mayor legitimidad a la democracia. Sin embargo, en México predominan el desconocimiento y la apatía de la población sobre los asuntos públicos.

En este trabajo se comprobó que dicha apatía proviene, en gran medida, de la falta de influencia política que los ciudadanos perciben en sí mismos. En México existe un círculo perverso: la democracia representativa otorga pocos espacios y oportunidades de participación a los ciudadanos; estos perciben que su participación tiene escasa injerencia sobre los asuntos políticos y entonces se alejan de la política, desconfían de sus representantes y del sistema político en su conjunto.

Como ocurre en una gran parte del mundo, en México los ciudadanos viven distanciados del sistema de representación política. Frente a ello, diversos organismos internacionales han llamado la atención sobre la necesidad de superar el concepto de democracia como algo restringido a los procedimientos electorales. El Banco Mundial ha desarrollado índices de gobernabilidad democrática, con los cuales pretende evaluar y alentar prácticas de gobierno que conduzcan a un trato digno, igualitario y, sobre todo, constructivo con la sociedad; el *Informe sobre Desarrollo Humano*, elaborado por el PNUD en 2002, señaló que la igualdad política oficial no basta para crear en la misma medida la voluntad o capacidad de participar en los procesos políticos, ni una capacidad igual en todos de influir en los resultados; y por último, un informe sobre la democracia en América Latina, elaborado por el PNUD en 2004, advirtió que la vigencia plena de la democracia requiere un agenda pública en la cual las opciones partidistas y políticas aborden los temas sustantivos para los ciudadanos; de no ser así —advierte este documento— el régimen tenderá a separarse del desarrollo de la ciudadanía, a tornarse irrelevante.

He aquí una de las contribuciones teóricas de la comunicación a la legitimidad democrática: la formación y discusión de una agenda pública relevante para los ciudadanos pasa necesariamente por el debate mediático; por el seguimiento riguroso y crítico de la actuación de los poderes públicos y fácticos; y por la formación de ciudadanos mejor informados, conocedores del potencial de los recursos sociales y conscientes de los límites de la acción colectiva.

Cuadro 7. Ficha técnica de las encuestas utilizadas

| Encuesta | Fecha de levantamiento | Características técnicas |
|--|-------------------------------|---|
| Ulises Beltrán, <i>et. al.</i> , Los mexicanos de los noventa, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1997, 205 pp. | Junio de 1994 | Nacional en vivienda 3,416 adultos |
| Julia Flores y Yolanda Meyenberg, Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores, Instituto de Investigaciones Sociales-Instituto Federal Electoral, México, 2000, 210 pp. | Diciembre de 1999 | Nacional en vivienda 3,000 adultos Margen de error de +/-4, con un nivel de confianza de 98% |
| Secretaría de Gobernación, Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Democráticas. | Febrero de 2003 | Nacional en vivienda 4,580 adultos Margen de error de +/-5.2, con un nivel de confianza de 90% |
| La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México. IFE-IIS-UNAM. | Mayo-junio de 2003 | Nacional en vivienda 4,960 de 15 años y más Margen de error de +/-3, con un nivel de confianza de 95% |
| Centro de Investigación y Docencia Económicas, Tercera Encuesta Nacional Electoral. | 19 y 26 de julio de 2003 | Nacional en vivienda 2,000 adultos Margen de error de +/-3, con un nivel de confianza de 95% |
| Hugo A. Concha, Héctor Fix Fierro, Julia Flores y Diego Valadés, Cultura de la Constitución en México, Una encuesta Nacional de actitudes, percepciones y valores, Instituto de Investigaciones Jurídicas. | Enero de 2003 | Nacional en vivienda 1,794 de 15 años y más Margen de error de +/-3.5, con un nivel de confianza de 95% |
| Secretaría de Gobernación, Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Democráticas. | Diciembre de 2005 | Nacional en vivienda 4,700 adultos Margen de error de +/-5.2, con un nivel de confianza de 90% |

◆ Disciplina y cohesión partidista en la Cámara de Diputados federal, 2008-2011

Enrique Flores Ortiz¹

1. Introducción

En el sistema presidencial, la cohesión y la disciplina parlamentaria son elementos clave para el alcance de la agenda política del ejecutivo y su partido, como lo son también las estrategias implementadas para tratar asuntos medulares entre los actores. Existen parlamentos donde en ocasiones los grupos cohesionados y fuertemente disciplinados enfrentan problemas para llegar a acuerdos con otros grupos, esto trae como consecuencia la polarización en el espacio político y el estancamiento de la actividad parlamentaria.

En la agenda legislativa mexicana hay temas medulares que llevan varios años estancados, razón por la cual se habla de la existencia de parálisis. Son distintas las causas que han impedido su tratamiento, una de ellas es la diferencia de posturas asumidas por las fracciones. A pesar de todo, la producción legislativa en otros asuntos sigue su curso. Nuevos temas adquieren importancia pues no sólo promueven el debate, sino que exigen la negociación y el consenso. En tal tesitura, para el investigador parlamentario motivan el análisis del trabajo desarrollado en el seno del Congreso mexicano.

El objetivo de este estudio es analizar la manera en la que se ha manifestado la disciplina de partido en la Cámara de Diputados federal durante los últimos once años. Para tal efecto, recurrimos al estudio de los dictámenes que arrojan una votación dividida en diversos asuntos. Los grupos estudiados son el PAN, PRI y PRD por ser los más representados.

¹ Investigador en el Instituto *Belisario Domínguez* del Senado de la República. Agradezco los comentarios y observaciones formuladas a este trabajo por la Dra. Lucero Ramírez León.

La hipótesis que aquí se contrasta expresa que, a pesar de que en ciertos momentos la disciplina se relaja dentro de las fracciones legislativas, durante la última década la Cámara de Diputados ha contado con la presencia de tres grupos parlamentarios disciplinados pero poco cohesionados, lo que está provocando que en el último tramo la producción legislativa esté surgiendo con un bajo nivel consensual.

2. Un contexto legislativo diferente

La nueva geografía política surgida a la luz de las elecciones intermedias de 1997 modificó notablemente las reglas en el sistema político mexicano. La pérdida de la mayoría que sufrió el Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados motivó el dinamismo de los grupos parlamentarios quienes se encargaron de modificar las reglas parlamentarias en el poder legislativo creando así un nuevo escenario para la acción política de los actores.

Desde ese momento el esquema político quedó configurado dentro del fenómeno denominado *gobierno dividido*, caracterizado por la presencia de un ejecutivo que no cuenta con la fuerza mayoritaria de su partido en el Congreso. Frente a estas circunstancias, cobró importancia la participación de los grupos parlamentarios de oposición. Esta situación derivó en una correlación de fuerzas en las que el diálogo, la negociación y el consenso se convirtieron en mecanismos para la construcción de políticas públicas.

Los pesos y contrapesos en el sistema político entre los poderes ejecutivo y legislativo también impactaron en el interior de los grupos parlamentarios más representados en ese órgano del Estado. El comportamiento de los legisladores cobró importancia en virtud de los intereses partidarios que representan y los compromisos que asumen ante sus electores. En este sentido, la cohesión y disciplina partidista se convirtieron en variables independientes que empezaron a arrojar datos sobre la forma en la que los diputados emiten su voto, particularmente, en asuntos de trascendencia social.

3. La disciplina partidaria

3.1 Concepto y tipos de disciplina

El concepto de *disciplina partidista* regularmente es entendido como “la propensión de los miembros de un partido a votar en el mismo sentido”.² David M. Olson entiende el término como el momento en el que los partidos requieren a los legisladores para “votar en materias que el partido ha definido como importantes para él”. Este autor apunta que en el Congreso norteamericano los

² Ames 2000, p. 35.

legisladores asumen una posición de libertad en las votaciones parlamentarias. En este sentido, añade que “los partidos ni se pronuncian ni hacen cumplir la disciplina del partido”.³

Por su parte, María Amparo Casar interpreta que la disciplina partidaria obedece “al acatamiento de los legisladores de la línea dictada por el líder del partido o de la fracción parlamentaria. (De esta forma) se considera que hay indisciplina siempre que algún miembro de la fracción vote en sentido contrario o se abstenga de votar de acuerdo con la línea del partido”.⁴

En un escenario político con gobierno dividido, el comportamiento que los legisladores asumen dentro del proceso de producción legislativa resulta significativo, ya que no sólo permite distinguir su responsabilidad y la capacidad de respuesta que ofrecen a las demandas de sus electores sino, también influye en el desarrollo del sistema político.

En la creación de políticas públicas, los legisladores enfrentan a distintos factores que determinan su desempeño. Por un lado, estos actores llegan al cargo después de asumir compromisos de campaña con los electores de sus distritos electorales. Por otra parte, la designación para competir por el cargo también obedece a las directrices expresas en el marco electoral o a la realidad política prevaleciente en su contexto social. Tomando en consideración estas circunstancias, surgen interpretaciones como las de John M. Carey quien sostiene que una vez en el cargo, “los legisladores están sujetos a crecientes presiones que provienen de fuentes distintas de los líderes del partido”.⁵

La influencia que este panorama ejerce sobre el legislador lo conduce a tomar decisiones tanto individuales como colectivas. En algunas ocasiones, estas decisiones son contrarias a los intereses de sus líderes, en otras suman su voto a favor contribuyendo a la cohesión del grupo; sin embargo, como señala Ames, este tipo de acciones “no demuestra que la influencia entre los líderes del partido y los diputados fluya necesariamente de arriba hacia abajo. Por el contrario, puede denotar que haya tenido lugar un proceso de negociación exitoso en el que casi todos los diputados estén satisfechos con sus trueques individuales”.⁶

Así como existen factores que fortalecen la autonomía del legislador y que provienen de distintos frentes, como contraparte, hay otros que lo sujetan a las decisiones de los líderes. Ames observa la estructura de las reglas electorales como un mecanismo fundamental para el control que ejercen los líderes en las votaciones.⁷

Existen investigaciones que no sólo exponen el esquema en el que tiene lugar la disciplina dentro del órgano legislativo, si no que reconocen los efectos e ilustran sus alcances dentro del mismo sistema de gobierno. Mainwaring

3 Olson 1994, pp. 49-50.

4 Casar 2000, p. 196.

5 2003, p. 191.

6 Ames 2003, p. 36.

7 *Idem*.

y Soberg Shugart dan un lugar especial a la disciplina partidaria pues señalan que la presencia o ausencia de ésta influye en el funcionamiento del presidencialismo. Apuntan que “cuando se habla de este concepto, se tiene en mente” un fenómeno simple: legisladores del mismo partido votando juntos casi todo el tiempo. Incluso en partidos indisciplinados, los legisladores del mismo partido en general votan juntos, pero esto es porque muchos temas legislativos son relativamente consensuales dentro y fuera del partido.⁸

En su estudio, consideran que la disciplina puede manifestarse de tres formas: fuerte, débil o rígida. Agregan que esta caracterización repercute no sólo en el legislativo sino también, en el ejecutivo y los partidos. Los autores expresan que cuando la disciplina es fuerte en el legislativo, los líderes partidarios pueden brindar su base de apoyo a las propuestas del ejecutivo. En cambio, en la tesitura de que la disciplina sea débil, las relaciones entre el gobierno, el legislativo y los partidos, son inestables.

Surge entonces, en los líderes parlamentarios, la necesidad de generar pactos y negociaciones con sus correligionarios. Asimismo, las diferencias ideológicas y programáticas entre partidos adquieren otra dimensión, ya que pueden ser más estrechas a grado tal, que se cierre con ello el proceso de rendición de cuentas o *accountability*.

La indisciplina de los partidos también puede producir otros problemas graves como un bloqueo institucional si las propuestas enviadas por el ejecutivo no encuentran su cause original. Mainwaring y Soberg apuntan que cuando el ejecutivo observa disciplina débil en el seno del legislativo se ve obligado a crear bases de apoyo *ad hoc*, lo que propicia el fomento del clientelismo y patronazgo de parte del presidente. A fin de evitar el bloqueo institucional y con el propósito de que su agenda legislativa no se vea estancada y se produzca dicho bloqueo, el presidente también puede pasar sobre la legislatura y la Constitución.

Esto no ocurre –agregan– cuando el presidente se encuentra con partidos fuertemente disciplinados. La negociación de éste con los líderes parlamentarios es más fluida. El proceso legislativo se simplifica y se reduce el número de actores implicados. Se presenta un aumento en la previsibilidad y transparencia del proceso político. Aumenta la probabilidad de que acuerdos y coaliciones interpartidarias afecten a un conjunto amplio de temas más que a una sola Ley.

En los casos en los que el presidente se enfrenta a gobiernos divididos, es decir, donde un partido o una coalición estable de oposición cuenta con la mayoría de bancadas en ambas cámaras del parlamento, una disciplina rígida dificultará la construcción de acuerdos interpartidarios.

Si los legisladores –señalan– se encuentran ante un liderazgo partidario fuertemente disciplinado y obstruccionista al presidente, estos suelen adherirse a la línea del partido. En cambio, si encuentran libertad para su desempeño,

8 Mainwaring y Soberg Shugart 2002, p. 279.

tal vez pueden unirse al partido del presidente para la aprobación de algunas propuestas legislativas.

Puntualizan que en el escenario en el que el liderazgo del partido –que exige una disciplina rígida a sus legisladores– muestra serias diferencias con su propio presidente, éste verá difícil su relación con el parlamento aunque su partido cuente con la mayoría.

En cambio, si la disciplina en su partido es menos rígida, la probabilidad de que los legisladores se unan a él en ciertas propuestas es mayor, aún si el liderazgo del partido se le opone.⁹

3.2 Factores que influyen en la disciplina parlamentaria

Para Mainwaring y Shugart,¹⁰ las determinantes institucionales de la disciplina partidaria son cuatro: control de selección de candidatos, control del orden en el que los miembros son elegidos dentro de una lista partidaria, repartición de los votos entre los candidatos de los partidos y las reglas parlamentarias.

Por su parte, Jeffrey Weldon identifica tres métodos utilizados por el PRI durante su larga estancia en el poder, a saber: 1) liderazgo centralizado, 2) sistema de listas cerradas y 3) ausencia de incentivos para que los diputados actúen en beneficio de sus intereses locales.¹¹

Por su parte, Benito Nacif apunta en su estudio sobre *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México* varios factores que alientan la disciplina parlamentaria, tales como: 1) la centralización organizacional en la que se encuentra el gobierno interno del Congreso y que otorga a los líderes parlamentarios mecanismos para premiar y sancionar la disciplina; 2) la prohibición de la no reelección legislativa entre cuyos efectos se encuentra el hecho de que los líderes parlamentarios dispongan de toda discreción en el nombramiento de los presidentes de comisiones; 3) el desempeño de los presidentes en Comisiones y sus integrantes –preocupados ambos por sus carreras políticas– carecen de toda autonomía y se encierra en ser agentes de los líderes parlamentarios y de los partidos políticos; y 4) existencia de partidos políticos cohesivos y disciplinados.¹²

Por su parte, Luis Carlos Ugalde, en su ensayo titulado *La disciplina partidista en México*, refiere lo siguiente: “La disciplina partidaria en México se explica por el conjunto de ‘reglas del juego’ que regulan la actividad legislativa: las reglas electorales, las reglas internas del Congreso y las reglas internas de los partidos. Recientemente, las reglas ‘informales’ que regulan la relación de los gobernadores con los legisladores de sus estados han aparecido como factores relevantes que afectan la disciplina... Todas estas reglas se encuentran contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en la

9 Mainwaring y Shugart 2000, pp. 279-281.

10 2000, p. 282.

11 Weldon 2000, p. 197.

12 Nacif 2000, pp. 3-25.

Ley Orgánica del Congreso y en los Estatutos de los partidos”.¹³ El autor destaca cuatro reglas electorales cuyos efectos han fortalecido a los partidos políticos y elevado la disciplina parlamentaria en el Congreso:

- a. El monopolio de los partidos políticos como canales únicos para postular candidatos a puestos de elección popular (se prohíben candidaturas independientes);
- b. El carácter mixto del sistema electoral que concede 200 curules y 32 escaños a candidatos de representación proporcional;
- c. La no-reelección consecutiva de legisladores; y
- d. La asignación de recursos para campañas a través de los comités nacionales de los partidos.¹⁴

Siguiendo al autor, argumenta en cuanto a la regulación interna del Congreso, que los métodos de integración y atribuciones concedidas a los órganos de dirección como la Mesa Directiva la Junta de Coordinación Política y el conjunto de Comisiones ordinarias delimitan los dispositivos institucionales para centralizar el ejercicio del gobierno interior y constreñir la disciplina partidaria.

En lo que respecta a las reglas internas de los partidos, Ugalde analiza los estatutos de cada uno de las tres principales fuerzas políticas representadas en el Congreso. Finalmente, en lo que concierne al papel que los gobernadores juegan en el tema de la disciplina subraya el autor los apoyos económicos, de gestión y obra pública y del ofrecimiento para nominaciones futuras.¹⁵

4. La cohesión partidaria

4.1 Concepto y Medición

Para Kirk Hawkins y Scott Morgenstern¹⁶ la cohesión partidaria vista desde un ángulo cualitativo cumple varias funciones que ayudan a entender el panorama y desempeño legislativo, toda vez que: 1) denota el acuerdo que tienen los legisladores alrededor de ciertos temas; 2) determina el grado en el cual los diputados estarán dispuestos a delegar la responsabilidad en los líderes del partido; 3) ilustra el nivel de polarización entre grupos; y 4) contribuye a explicar patrones de fragmentación legislativa de la actividad y del sistema de partido.

En cambio, desde un ángulo cuantitativo la cohesión partidaria es definida como aquella que “hace referencia al sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria y al porcentaje de legisladores que se apartan de él”.¹⁷

13 Ugalde 2002, p. 9.

14 Ugalde 2000, p. 10.

15 *Idem*, pp. 14-21.

16 2000, p. 2.

17 Casar 2000, p. 196.

En opinión de la autora, la cohesión en la que se ven inmersas las fracciones parlamentarias puede ser estudiada a nivel general y desde un marco cuantitativo, desde tres ámbitos, a saber:

1. Número de votaciones en el pleno, donde el total de los legisladores miembros de las fracciones no votaron en el mismo sentido;
2. El porcentaje promedio de los diputados que votaron en distinto sentido a la mayoría de su fracción; y
3. El rango de legisladores disidentes en las votaciones donde se presentó la disidencia.

Atendiendo el tipo de iniciativa del que se trate, estos elementos ayudan a distinguir el grado de cohesión en el que se encuentra una fracción parlamentaria, por una parte, y el grado de cohesión en el que se halla una de otra fracción parlamentaria.

5. Instrumentos para la medición de la disciplina partidaria y la cohesión parlamentaria

Para realizar la medición de la cohesión partidaria uno de los instrumentos que suele utilizarse es el Índice de Rice que mide la diferencia entre el porcentaje mayoritario y minoritario de votos en un caso o un conjunto de casos determinado. Mientras algunos estudiosos del tema confieren utilizarlo en la forma originalmente propuesta, otros han determinado su aplicación a partir de una serie de modificaciones pretendiendo con ello obtener una película más cercana del trabajo legislativo. Es el caso de la presente investigación que toma en cuenta a todos los involucrados en una votación, a fin de conocer el nivel de cohesión partidaria más detallado en la producción del Congreso mexicano.

Así, por ejemplo Casar,¹⁸ al utilizar como instrumento de medición el Índice de Rice, señala que este índice "*(I_r)* se calcula a través de la diferencia del porcentaje mayoritario (*V_{may}*) y el porcentaje minoritario (*V_{min}*) del voto de una fracción parlamentaria: $I_r = V_{may} - V_{min}$. Puede tomar valores de 0 a 100, donde los valores cercanos a 0 denotan una cohesión partidaria muy baja y los cercanos a 100 un alto grado de cohesión".

Por su parte, William B. Heller y Jeffrey Weldon¹⁹ aluden que este instrumento sólo mide una votación dicotómica, al considerar tan solo la diferencia absoluta entre votos a favor y votos en contra. Dicha fórmula la ilustran así:

$$I_i = | \%S\acute{i} - \%NO |$$

18 *Idem*, p. 199.

19 2003, p. 106.

La interpretación que ellos le dan es la siguiente: “El índice abarca de 0 (cuando un grupo parlamentario se divide 50-50) a 100 (cuando todos los miembros votan del mismo lado)”. Asimismo, en su estudio destacan la importancia que tienen las abstenciones en las votaciones de iniciativas sometidas al pleno. En tal virtud, diseñan el “índice de cohesión” que integra votos en pro, abstenciones y en contra, y que al medir la proporción más elevada en vez de la diferencia entre proporciones, se considera más alto que el de Rice.

En suma, estos investigadores proponen “...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.”²⁰ La fórmula se expresa de la siguiente manera:

$$I_3 = \max (\%S_i, \%ABS_i, \%No_i)$$

De acuerdo a los autores “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”.

Cabe resaltar que Heller y Weldon excluyen del análisis a los legisladores que no votan, dado que consideran difícil encontrar las razones por las cuales se registran las ausencias.

Asimismo, para medir los patrones de votación entre fracciones parlamentarias proponen el índice de probabilidad de votación tricotómica (IVL3). Este lo crean a partir de la combinación entre el índice de similitud de votación de Rice (IVL) y el índice de desproporcionalidad propuesto por Loosemore y Hanby.

El IVL va de 0 a 1 (entendiéndose 0 cuando el total de una fracción parlamentaria vota en sentido diferente al de otro grupo parlamentario, y 1 cuando se registra una votación en el mismo sentido entre grupos parlamentarios), su fórmula es la siguiente:

$$IVL = 1 - \left| \%S_i - \%S_j \right|,$$

El índice de desproporcionalidad (D), cuya utilidad radica en “medir la proporcionalidad de los sistemas electorales”²¹, se formula así

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

La interpretación de esta fórmula es la siguiente: V_i es la proporción de votaciones totales para el partido; S_i es la proporción de curules para ese partido. Si D es cero, entonces el sistema es perfectamente proporcional.

20 2003, pp. 106-107.

21 2003, p. 107.

A partir de estos dos índices, los autores diseñan el índice de probabilidad tricotómica expresándolo en los siguientes términos:

$$IVL3 = 1 - (| \%S\acute{i}i - \%S\acute{i}j | + | \%ABSi - \%absj | + | \%Noi - \%Noj |) / 2$$

La interpretación que Heller y Weldon dan a este índice es la siguiente: “El índice IVL3 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”.²²

Otra forma de abordar el estudio de la cohesión y disciplina partidista la encontramos en Mark P. Jones²³ quien ha construido dos índices para calcular la disciplina partidaria en el congreso argentino, a saber: el índice de disciplina relativa y el índice de disciplina absoluta. En el primero se toma en consideración los votos a favor, en relación con los votos totales admitidos (sea a favor o en contra) para la fracción parlamentaria de que se trate. El segundo se calcula tomando como referencia los votos a favor en relación con los de su bancada.

Las fórmulas para calcular ambos índices son las siguientes:

Índice Relativo: votos a favor / (votos a favor + votos en contra)

Índice Absoluto: (votos a favor) / (votos a favor + votos en contra + abstenciones + legisladores presentes que no votan).

Dado que en las votaciones se suelen registrar ausencias, Jones agrega una fórmula más:

Índice de Jones considerando ausencias: (votos a favor) / (número de legisladores totales del grupo parlamentario).

Una vez analizados estos instrumentos de medición, retomaré el Índice de Rice adaptándolo a fin de ubicar –con base en las votaciones registradas en el tablero electrónico–, el grado de cohesión parlamentaria e identificar el índice de disciplina partidista.

El cuadro siguiente muestra las fórmulas bajo las cuales me acercaré tanto a la cohesión parlamentaria en lo general, como a los grupos legislativos en lo particular.

22 2003, p. 108.

23 Citado por Ugalde en *La disciplina partidista en México, op. cit.*, pp. 28 y 32.

Cuadro 1. Índice de Cohesión Parlamentaria Total

| | |
|---|----------------------|
| Índice de Rice y sus derivados | % de cohesión |
| Votantes efectivos (votos a favor - votos en contra) | Valores del 0 a 100 |
| Total de votantes (incluyendo abstenciones) Weldon-Heller | Valores del 0 al 100 |
| Total de legisladores. Índice Parlamentario o de Cohesión (incluyendo ausentes) Flores-Emmerich* | Valores del 0 al 100 |

Fuente: Flores Ortiz 2004

Las fórmulas se describen a continuación:

Votantes efectivos. Es la fórmula original del índice de Rice donde los votos efectivos resultan de la suma de votos a favor más votos en contra. Con ello, la fórmula a desarrollar es la siguiente:

$$(\text{votos a favor} / \text{votos efectivos} \times 100) - (\text{votos en contra} / \text{votos efectivos} \times 100)$$

Total de votantes (incluyendo abstenciones). Es el índice utilizado por Weldon y Heller que en nuestra interpretación lo formulamos de la siguiente manera:

$$(\text{votos a favor} / \text{total de votantes incluyendo abstenciones} \times 100) - (\text{votos en contra} \text{ más abstenciones} / \text{total de votantes} \times 100)$$

Total de legisladores (incluyendo ausentes). A este instrumento se le ha denominado "índice parlamentario" o "índice de cohesión" toda vez que considera, en lo general, el total de legisladores miembros de la Cámara; y en lo particular, el total de un grupo parlamentario.

Los términos propuestos para su aplicación son los siguientes:

$$(\text{votos a favor} / \text{total de legisladores} \times 100) - (\text{votos en contra} \text{ más abstenciones} \text{ más ausentes} / \text{total de legisladores} \times 100)$$

En este índice, cuando los valores se acercan a cero la cohesión partidaria es muy baja y con forme aumenta a 100 el grado de cohesión también se eleva.

Para el estudio de las votaciones utilizadas en el presente trabajo hemos utilizado el *índice parlamentario* o de *cohesión*.

6. La Disciplina en la Cámara de Diputados Federal

En los últimos diez años, varios factores han influido en las pautas de comportamiento de los legisladores. Por ejemplo, los criterios estatutarios de los partidos, el poder de los gobernadores en los estados de la República, de donde provienen los legisladores y las reglas electorales. Estas últimas prohíben candidaturas independientes y facultan sólo a partidos políticos para la postulación de candidatos a cargos de elección popular; regulan la representación proporcional, que concede al Congreso 200 curules y 32 escaños; impide la reelección legislativa; y reglamenta el control que conservan las directivas nacionales sobre los recursos que anualmente les son asignados.²⁴

En este período son varios los cambios experimentados en el Congreso mexicano que han repercutido en la vida democrática del país. Desde 1997 hay una nueva normatividad que continúa actualizándose y nuevos órganos internos de gobierno con tareas legislativas específicas. En este esquema, el comportamiento de los grupos parlamentarios en la producción legislativa ha dado pasos fundamentales. El debate está madurando, la negociación y el consenso están arribando a la formulación de acuerdos ya sea entre grupos o coaliciones mayoritarias.

Aunque durante el sexenio 2000-2006 hubo momentos de fricción entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo, la presencia de fuerzas políticas sin mayoría absoluta arrojó estabilidad en las relaciones entre ambos poderes. Los grupos parlamentarios muestran una tendencia hacia la disciplina y manifiestan un grado favorable de adaptación política a los nuevos tiempos. Entre ambos poderes y los partidos, si bien, la relación no ha sido lo favorable que podría esperarse, tampoco puede decirse que haya existido una parálisis política o legislativa con serias consecuencias en el terreno de la gobernabilidad democrática.²⁵ Esta situación ha contribuido a ampliar la discusión y análisis en la formulación de políticas de desarrollo social, así como el diseño y creación de nuevas instituciones –autónomas y gubernamentales–.

Un análisis realizado en 107 votaciones divididas de los tres grupos parlamentarios más representados en la Cámara (PAN, PRI y PRD), entre 2000 y 2007 arrojó “un escenario con grupos tendencialmente cada vez más cohesionados y disciplinados”.²⁶ En términos generales, el índice de cohesión mostró a los grupos con una tendencia creciente a la cohesión.

24 Ugalde, p. 2002.

25 Ciertamente algunos temas han ido al renglón de las impugnaciones ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y otros se han quedado en el debate, dentro del espacio público, pero sus efectos no han traído como consecuencia la parálisis política en la nación.

26 Flores Ortiz, 2009, p. 65.

El PAN fue el grupo más equilibrado y con una propensión creciente a la cohesión. La bancada del PRI, del 2000 al 2003 mostró una disciplina débil, esta debilidad estuvo marcada en cierta medida por el desconcierto de haber perdido la Presidencia de la República. No obstante en los trabajos de la 59 legislatura la bancada tricolor recuperó su cohesión, aunque del 2006 al 2007 tuvo un leve desliz en su unidad. La cohesión en el PRD es buena aunque ha tenido leves altibajos que se explican por el contexto político²⁷ y las discrepancias partidarias entre los grupos que componen la bancada, esto lo ubica como el grupo menos unido de los tres. Véase la siguiente figura:

Figura 2. Disciplina y cohesión en la Cámara de Diputados federal, 2000-2007

| | 58 LEGISLATURA (2000-2003) | | | 59 LEGISLATURA (2003-2006) | | | 60 LEGISLATURA (2006-2007)* | | |
|--|-------------------------------|------|------|-------------------------------|------|------|--------------------------------|------|------|
| | GRUPO PARLAMENTARIO | | | GRUPO PARLAMENTARIO | | | GRUPO PARLAMENTARIO | | |
| Casos | 21 | | | 62 | | | 24 | | |
| | PRI | PAN | PRD | PRI | PAN | PRD | PRI | PAN | PRD |
| Índice de Cohesión | 0.59 | 0.79 | 0.59 | 0.88 | 0.81 | 0.79 | 0.86 | 0.96 | 0.64 |
| Tres primeros periodos de la legislatura (septiembre de 2006 a diciembre de 2007). Fuente: Flores Ortiz 2009, 65. | | | | | | | | | |

Con este desempeño parlamentario se ha incrementado la producción legislativa (con la aprobación de reformas constitucionales y creación de leyes secundarias) y la atención de algunos asuntos relevantes de la agenda política nacional, lo que expresa buena disposición a la cooperación de parte de los legisladores y sus líderes.²⁸

Para dar continuidad a este análisis, del 2008 al 2011 se seleccionaron 92 dictámenes los cuales arrojaron votación dividida. En esta parte, el estudio arrojó como dato revelador el papel que juegan las ausencias de los diputados en el desempeño y función legislativa. Aunque sería difícil encontrar las razones por las cuales los legisladores se ausentan en ciertas votaciones, lo cierto es que este comportamiento también influye en la disciplina y cohesión de la bancada pues, por un lado, debilita su fuerza y la capacidad de liderazgo de los coordinadores parlamentarios, y por otro lado, provoca que la creación de políticas públicas surja con un consenso mermado.

27 Por ejemplo, durante el tiempo que Andrés Manuel López Obrador ocupó la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, la unidad de la bancada perredista en la Cámara de Diputados mejoró sustancialmente.

28 Casar, 1999; Casar y Marván, 2002; Béjar y Mirón, 2003; Nacif, 2003; Gimete-Welsh y Rodríguez, entre otros.

De tal forma que los casos recientes arrojan resultados que exponen a los grupos del PRI, PAN y PRD un poco más relajados en su disciplina y, por consiguiente, menos cohesionados. Véase la siguiente figura:

Figura 3. Índice de cohesión en la Cámara de Diputados federal, 2008-2011

| | 60 Legislatura (2008-2009)* | | | 61 Legislatura (2009-2011)** | | |
|--------------------|-----------------------------|------|------|------------------------------|------|------|
| | Grupo Parlamentario | | | Grupo Parlamentario | | |
| Casos | 33 | | | 59 | | |
| | PRI | PAN | PRD | PRI | PAN | PRD |
| Índice de cohesión | 0.86 | 0.77 | 0.54 | 0.67 | 0.72 | 0.67 |

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de www.diputados.gob.mx

*Los datos corresponden de febrero de 2008 a abril de 2009.

**Los datos corresponden de septiembre de 2009 a abril de 2011.

Con relación al desempeño observado en la 60 legislatura, en la actual los grupos del PRI y PAN están disipando su cohesión mientras que el PRD se está recuperando. Sin embargo, la lectura de estos resultados puede indicar cualquiera de estos dos factores: 1) que el liderazgo de quienes están al frente de sus bancadas ha disminuido; o bien, 2) que los legisladores han incrementado su autonomía, respecto de sus cúpulas. Esta autonomía puede estar respaldada, entre otros factores, por el apoyo que les brindan sus respectivos gobernadores, tal como lo refiere Ugalde.²⁹

De las 92 votaciones estudiadas, observamos que los grupos sufren un porcentaje significativo de ausencias por parte de sus integrantes. En las dos legislaturas las tres fracciones manifiestan el mismo problema. La siguiente figura expresa en porcentajes las votaciones de los tres grupos parlamentarios.

Figura 4. Comportamiento legislativo en porcentajes en la Cámara de Diputados federal, 2008-2011

| Grupo Parlamentario | Pro | Contra | Abstenciones | Ausencias | Total |
|---------------------|-------|--------|--------------|-----------|-------|
| PRI | 63 | 6 | 1 | 30 | 100 |
| | 72 | 3 | 1 | 24 | 100 |
| PAN | 81.56 | 1.34 | 0.62 | 16.49 | 100 |
| | 69 | 7 | 2 | 22 | 100 |
| PRD | 30 | 40 | 3 | 27 | 100 |
| | 45 | 24 | 3 | 28 | 100 |

Fuente: Elaboración propia.

60 legislatura

61 Legislatura

En los trabajos de la 60 legislatura el PAN fue la fracción que más votos a favor emitió, mientras que el PRD se ubicó con un alto porcentaje de votos en contra, mayor que PAN y PRI. Del 2009 en adelante, se distingue la misma tendencia de la fracción perredista en las votaciones que emite en contra.

Por su parte, el PRI ha mejorado su porcentaje de votos a favor e incluso ha disminuido en el rubro de ausencias. Situación contraria es la que está sucediendo en el PAN ya que está disminuyendo el porcentaje de votaciones a favor y ha incrementado sus ausencias. Las abstenciones no son un factor preocupante, que impacte en el comportamiento de las bancadas. Esta situación indica que, en su mayoría, quienes acuden a las sesiones votan, ya sea a favor o en contra.

7. Consideraciones Finales

En el espacio público, se pensó desde 1997 que en adelante la vida en el poder legislativo mexicano sería difícil e incluso llegó a especularse en un escenario paralizado dadas las posturas ideológicas de los tres grupos mayormente representados. El contexto de polarización que se esperaba era preocupante para la opinión pública pues tendría repercusiones no sólo en el trabajo legislativo sino en la vida política del país.

La realidad que se aprecia en este período es que las bancadas parlamentarias han dado pasos importantes con una tendencia a fortalecer el sistema democrático. La discusión y el debate que tienen lugar en la Cámara indican que las pautas de comportamiento y las posturas ideológicas de los representantes populares no son un obstáculo para la producción de políticas públicas.

Sin embargo, este trabajo sugiere dos cosas: 1) Es fundamental continuar con la búsqueda de estrategias para arribar a acuerdos y consensos en otros asuntos de la agenda política nacional tales como el laboral, fiscal y educativo, entre otros; 2) Resulta indispensable que los líderes de los grupos parlamentarios analicen el grado de cohesión en el que se encuentran en virtud de que las políticas públicas, al crearse están surgiendo con un alto porcentaje de ausencias, es decir, surgen con un consenso mínimo. Esta situación induce a que esas políticas tengan resultados escasamente positivos; y 3) la representación popular de un sistema político que se encuentra en transición hacia un modelo plenamente democrático no puede darse el lujo de presumir un porcentaje elevado de ausentismo. El fortalecimiento de las instituciones democráticas debe partir de una fuerte concientización republicana de sus principales actores.

Bibliografía

- ADRIÁN Gimate-Welsh y Juan Manuel Rodríguez (2007). "Votos y preferencias en un gobierno dividido" en Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (Coords). *Para qué sirve el poder legislativo*. Ed. Porrúa-UNAM-UAMI, México.
- HAWKINS, Kirk and Scott Morgenstern. Cohesion of legislators in Latin America: Patterns and Explanations, Duke University. Department of Political Science.
- BÉJAR Algazi, Luisa y Rosa María Mirón Lince. Comps. (2003). *El Congreso mexicano después de la alternancia*. AMEP – Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado. México.
- CAREY John M. (2003). "Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America", *Comparative Politics*, Vol. 35, No. 2, pp. 191-211
- CASAR, María Amparo (2000). "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999", en *Política y gobierno*. CIDE, vol. VII, núm. 1, México.
- CASAR, María Amparo e Ignacio Marván. Coords (2002). *Gobernar sin mayoría*. México 1867-1997. CIDE-TAURUS, México.
- CASAR, María Amparo (1999). *Coaliciones parlamentarias: aprendiendo a vivir la democracia*, CIDE. Documento de trabajo, número 104, México.
- FLORES Ortiz, Enrique. "El papel democrático de los partidos políticos en México" en Emmerich, Gustavo. Coord. (2009). *Situación de la democracia en México*. UAM-IDEA, México.
- FLORES Ortiz, Enrique (2004). *Coaliciones parlamentarias, cohesión y disciplina partidarias en la cámara de diputados federal, durante las legislaturas LVII y LVIII*. UAM-I. Tesis presentada para obtener el grado de Maestro en Estudios Sociales. <http://tesiuami.izt.uam.mx/uam>
- JEFFREY A. Weldon. "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Mainwaring, Scott y Mathew Soberg Shugart. Comps. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- NACIF, Benito (2000). *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*. CIDE, Documento de trabajo Núm. 116, México.
- OLSON, David M. (1994). *Democratic Legislative Institutions. A comparative View*. M. E. Sharpe. Armonk, New York. London, England.
- SCOTT Mainwaring y Mathew Soberg S. (2002). "Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina" en Mainwaring, Scott y Mathew Soberg Shugart (Comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- UGALDE, Luis Carlos (2002). *La disciplina partidista en México*. Ensayo presentado en el Seminario *El gobierno dividido en México: riesgos y oportunidades*, efectuado los días 6 y 7 del mes de mayo.

Referencias Electrónicas:

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <http://www.diputados.gob.mx>
 Secretaría de Gobernación. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Legisladores>

Marco Jurídico Vigente

- Constitución Política de México*
 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de las Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados

◆ El cabildeo en México: teoría y práctica

Roberto Ehrman Fiori¹

1. Introducción

Para poder entender el desarrollo actual de la actividad de cabildeo y su progresiva profesionalización, es necesario de antemano entender los factores que han causado la transformación de las relaciones entre Estado y sociedad civil, por un lado, y la consecuente crisis del sistema representativo de los Estados democráticos por el otro.

El cabildeo se define como una práctica para influir y orientar las decisiones de los actores políticos en el terreno legislativo, gubernamental y judicial, y se ha desarrollado en el ámbito de los modernos Estados Democráticos, en donde se presenta un acentuado pluralismo de organizaciones de intereses.

En el proceso de cabildeo el resultado más importante, por el cual se mide su éxito o su fracaso, es la aprobación, modificación o derogación de una determinada normativa o ley. Para llegar a tal resultado, es fundamental conocer el proceso mediante el cual los tomadores de decisiones llegan a tal resolución.

Comúnmente, se considera que el conocimiento de la práctica legislativa y de elaboración normativa representa la competencia más importante para el ejercicio de esta actividad.

¹ Presidente de Dynamis Consultores, firma especializada en consultoría en cabildeo. Es miembro de la Asociación Mexicana de profesionales de Cabildeo, con la cual está elaborando la Norma Técnica de Competencia en Cabildeo. Licenciado en Filosofía Política por la Universidad de Padua (Italia) y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Venecia (Italia); coordinador del Diplomado en Técnicas de Cabildeo y Negociación Política en la Universidad Iberoamericana, y del diplomado en Evaluación de Impactos de Políticas Públicas; Métodos y Técnicas, en la Universidad Anáhuac del Norte. Es docente en distintas universidades e instituciones públicas tales como la Universidad Iberoamericana, Universidad Anáhuac del Norte, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, ITESM, plantel de la Ciudad de México; ha publicado catorce artículos y dos libros y varias reseñas y artículos periodísticos sobre temas de cabildeo, gobernabilidad y reformas políticas.

En realidad la práctica del cabildeo requiere de distintos ámbitos de competencias, más allá de un conocimiento puntual del proceso legislativo, y que incluyen el análisis completo de la dinámica y de los actores de la política nacional e internacional, el conocimiento y la práctica de la comunicación política, el ejercicio prudente y puntual de las relaciones públicas, y el conocimiento y la aplicación de una metodología de investigación que permita identificar con un cierto grado de certidumbre y fundamento científico, las características de un problema y determinar la mejor solución.

Por lo cual, el cabildeo representa una actividad multi e inter disciplinaria en la cual cada elemento tiene su peso y su función a lo largo del proceso cuya finalidad es la de apoyar a los tomadores de decisiones en la elección de la mejor alternativa para la elaboración de un proyecto de ley o de una política pública, en un contexto político, social y económica cada vez más complejo y conflictual.

Es objeto del presente ensayo delinear y describir cada elemento que compone el complejo proceso denominado cabildeo.

En un principio, en la práctica del cabildeo es muy importante el conocimiento de los factores y de las dinámicas que condicionan la toma de decisiones en el ámbito político, en particular en los órganos de gobierno de los Estados democráticos.

Por ello, se necesita de antemano conocer el contexto en el cual se definen las problemáticas que constituyen el telón de fondo del escenario político, y sobre el cual los actores son llamados a ejercer su responsabilidad a través de la elección de las mejores soluciones.

2. Organizaciones de intereses

Las transformaciones de las estructuras de producción y el desarrollo de los mercados financieros a nivel nacional, así como internacional, han propiciado el surgimiento de poderosas organizaciones empresariales quienes poseen una enorme capacidad de movilización de recursos y personas para que se garanticen sus intereses, muchas veces en menoscabo de los grupos sociales económicamente más débiles.

Por otra parte, las recurrentes crisis económicas, el incremento del endeudamiento del Estado, con la consecuente crisis del Estado de bienestar, en particular en los países latinoamericanos, ha planteado la necesidad de redefinir el rol de las instituciones públicas, quienes tienen que enfrentarse al grave problema de gestionar las políticas públicas con recursos cada vez más limitados.

La crisis de sobrecargo que afectó a partir de la década de los setentas del siglo XX a las socialdemocracias occidentales produjo la necesidad de reformar la estructura administrativa de los Estados, en el sentido de reducir su alcance y tamaño, e iniciar un proceso de descentralización y de privatización de las empresas paraestatales.

El resultado fue el de descargar hacia la sociedad funciones hasta entonces ejercidas por parte del Estado, determinando el rol cada vez más activo de la llamada: "Sociedad Civil".

El fenómeno del "drenaje" de recursos económicos del Estado hacia las organizaciones sociales y empresariales condiciona concretamente la obra de los órganos legislativos, así como afecta con profundidad al sistema representativo que caracteriza desde sus inicios a las modernas democracias liberales.

Consecuencia de ello, es la contradicción evidente entre la lógica de los intereses económicos de las grandes empresas nacionales y transnacionales, y la lógica representativa de las instituciones democráticas; en efecto, difícilmente los concretos intereses económicos de las empresas pueden ser sometidos a un proceso de decisión plural y democrática, proceso necesario e ineludible en los Estados liberales.

Para aclarar esta contradicción hay que tratar brevemente el tema de la representación política y cómo ésta ha sido objeto, en la actualidad, de una profunda transformación y crisis.

2.1 La crisis de la representación democrática y de gobernabilidad

El sistema representativo tenía y tiene la finalidad de crear, cuando no existe, y de garantizar, cuando la hay, la unidad y la integración de las distintas componentes sociales y económicas que constituyen a la comunidad en su conjunto, bajo la común referencia a principios de valores compartidos.

Estos principios en las modernas democracias liberales se concretizan en los derechos civiles, políticos y sociales: entendidos como proyectos de desarrollo común, modelos de progreso material y moral, que constituyen los criterios de legitimación de las instituciones democráticas; y que son los mismos principios que cuando no son realizados, conducen a la deslegitimación de la clase de gobierno.²

La crítica de Schumpeter a los presupuestos fundamentales de la democracia, tales como el principio del bien común y de la voluntad popular en la elaboración de las políticas gubernamentales,³ estableció las bases teóricas para el desarrollo de un modelo democrático elitista y tecnocrático.

Claus Offe ya había señalado la necesidad lógico-institucional de parte del Estado de promover y defender los intereses de los "grupos estratégicos", tales como las corporaciones empresariales, y las asociaciones profesionales, en virtud de que inevitablemente el Estado depende de ellas para sus ingresos

2 Para la discusión más analítica de la temática representativa: Leibholz, Gerhard, (1971) *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid: Institutos de Estudios Políticos; Duso, Giuseppe, ed., (1987) *Il Contratto Sociale nella Filosofia Politica Moderna*. Bologna: Il Mulino; Scalone, Antonino, ed., (1996) *Rappresentanza Politica e Rappresentanza degli Interessi* Milan: Franco Angeli; Pitkin, Hanna F. (1967) *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press; Accarino, Bruno (1999) *Rappresentanza*. Bologna: Il Mulino.

3 Schumpeter, Joseph, 1954. *Capitalism, Socialism and Democracy* (London: George Allen and Unwin, cap. XXII).

fiscales.⁴ Esta situación conduce a una política pública que a menudo compromete la satisfacción política, social y económica de los grupos más vulnerables.

En el ámbito económico, la teoría neo liberal, a partir de la década de los ochentas del siglo pasado, ha propiciado el surgimiento de un nuevo modelo de desarrollo, centrado sobre la promoción y defensa de las libertades económicas de los actores productivos en una economía de mercado, libre, en la medida de lo posible, de condicionamientos y obstáculos innecesarios por parte del Estado.

En este modelo, el rol del Estado adquirió una nueva función, la de determinar y en su caso crear las condiciones para la promoción de una economía de mercado a través de una disminución sustantiva de su intervención directa y el incremento de la actividad regulatoria, con el objeto, entre otros, de bajar los costos de transacción para los actores y organizaciones empresariales. En este contexto, el principio representativo se encuentra acotado al respeto de los valores y mecanismos típicos de una economía de mercado (defensa de los derechos de los consumidores, límites a los monopolios, igualdad de oportunidad para los agentes económicos, promoción, control y salvaguardia de los indicadores macroeconómicos).

Por lo anterior, entran en crisis los principios “clásicos” de representación política y, de ende, se produce la actual crisis de legitimación de los órganos representativos tradicionales, los partidos políticos, que se manifiesta bajo la forma de la caída de las ideologías, proyectos globales y omnicomprensivos de emancipación y rescate social y político, que dio como resultado la necesidad de replantear la lógica representativa.

En este contexto se desarrollan las posturas teóricas neo-corporativistas y neo-pluralistas, de carácter pragmático, en donde se define claramente que las políticas públicas son el producto de las negociaciones entre distintas organizaciones de interés.

2.1.1 El Neo-corporativismo

El neo-corporativismo es un fenómeno teórico que surge a partir de la década de los ochenta del siglo pasado, y corresponde a las transformaciones, con anterioridad señaladas, de las relaciones entre actores político-institucionales y económicos.⁵

Sus premisas residen en el presupuesto de que los actores fundamentales en el nuevo sistema representativo son las modernas organizaciones de intereses. En la actual composición de la estructura económica son las organizaciones empresariales, las asociaciones profesionales, y las organizaciones

4 Claus Offe, 1994. *Contradicciones en el Estado del bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.

5 Schmitter, Philippe and G. Lehmbruch (ed.) (1979) *Trends Towards Corporatist Intermediation*. London: Sage; Schmitter, Philippe and G. Lehmbruch (1984) *Patterns of corporatist policy-making*. London: Sage Publications; Schmitter, Philippe, G. Lehmbruch, (1992), *Neocorporativismo: Más allá del Estado y el mercado*. México: Alianza Editorial, Kaiser, J.H. (1978) *Repräsentation Organisierter Interessen*. Berlin: Dinker & Humbolt; Teubner, G., (1978) *Organisationdemokratie und Verbandsverfassung*. Tübingen: Möhr.

sindicales, las que promueven los intereses de sus afiliados; ya no hay espacio para que los individuos puedan, con eficacia, defender sus intereses sociales y económicos en el escenario político. Los órganos legislativos orientados en esencia a la producción normativa se vuelven en consecuencia cada vez más órganos negociadores y ratificadores de las decisiones elaboradas en otras sedes, tales como los consejos de administración de grandes empresas, las confederaciones patronales o sindicales, las asociaciones profesionales, entre otras.

La representación de intereses es un tema que alcanzó una posición relevante en el escenario de la discusión teórico-política debido al desarrollo, a partir del final de la década de los años setentas, de las prácticas de concertación entre los sectores sociales y las instituciones públicas. La vertiente neo-corporativa ha sido particularmente sensible con respecto a esta temática, en efecto las organizaciones de interés se encargan de tareas cada vez más vinculadas a la esfera político legislativa, y sus decisiones, producto de un conocimiento técnico y especializado, influyen a tal grado en el ámbito de las producciones legislativas y normativas, que muchas veces los órganos legislativos y de gobierno las ratifican de manera casi automática.⁶ El proceso de delegación normativa en instancias y organismos privados, es un fenómeno actual de la producción legislativa y normativa propiciado por el desarrollo creciente de las modernas tecnologías para la solución de problemas de carácter social y económico, lo cual requiere de conocimientos altamente especializados,⁷ limitando la autonomía y capacidad de decisión del actor político.

En el neo-corporativismo, las organizaciones de interés son consultadas de manera periódica por las agencias de gobierno antes de tomar una decisión y después, en el proceso de implementación de las políticas y programas gubernamentales.

Apuntando en esta dirección, los neo-corporativistas aceptan que los intereses empresariales ocupen una posición de especial importancia en comparación con otros intereses sociales. Es natural, desde esta perspectiva, que las corporaciones, en sus negociaciones con los gobiernos, hagan uso de su poder para comprometer o retirar recursos, para hacer inversiones, para contratar o despedir empleados, para cooperar o no con el gobierno. Dado que los recursos del sector privado tienen tal importancia en las democracias liberales, y que el empleo y las decisiones productivas se traducen directamente en popularidad y financiamiento a campañas electorales, los altos funcionarios del gobierno siempre buscarán tener especial deferencia hacia los intereses privados.⁸

Tales organizaciones influyen en las labores de las comisiones legislativas a distintos niveles y con diferentes modalidades, de lo que resulta la imposibili-

6 Es un fenómeno muy común en los sectores financieros, de transporte aéreos, telecomunicaciones, biogenética, energía, entre otros.

7 Zapatero, Gómez, V. (1996) *Producción de Normas*, en Filosofía Política II, Teoría el Estado. Madrid: Editorial Trotta, pp.178-183.

8 Dunleavy y O'Leary, p. 294.

dad de producir un proyecto político que sintetice los distintos intereses, por lo cual se concluye que las políticas públicas, en el mejor de los casos, son el resultado de la suma de los intereses parciales, los cuales nunca constituyen la totalidad de los intereses de la sociedad.

Complicando aún más el escenario, las organizaciones de interés compiten entre ellas para la defensa de sus beneficios frente a los poderes del Estado (grandes productores vs. medios y chicos, productores vs. distribuidores, distribuidores vs. comercializadores, empresas nacionales vs. extranjeras, etc.) Por ello, se vuelve caso imposible garantizar de manera constante y coherente la solución de los conflictos y el consenso entre la diversidad tan grande de intereses entre las mismas organizaciones empresariales.

Por otra parte, la incapacidad, por parte de los partidos políticos, de generar y consensar proyectos y programas capaces de dar satisfacción al interés general de la sociedad en su conjunto, conduce a una crisis de representación y de legitimidad, que favorece la inestabilidad política y la ingobernabilidad.

Sin embargo, las organizaciones económicas consideran que sus intereses pueden ser mejor garantizados solamente sobre el presupuesto de la paz y de la estabilidad del orden social y político, objetivos que solamente las instituciones públicas pueden satisfacer. De allí que hoy en día las relaciones entre organizaciones privadas e instituciones públicas se han vuelto más intensas, menos conflictuales y más de colaboración. No por eso, sin embargo, los principios clásicos de la democracia liberal quedan garantizados, debido a que el orden social y político garantiza solamente la viabilidad de los intereses parciales.

El neo-corporativismo ha sido el fenómeno que más que otros ha creado las condiciones iniciales para el desarrollo de la actividad del cabildeo.

2.1.2 El Neo-pluralismo

Por otra parte, la teoría neo-pluralista,⁹ si bien acepta sustancialmente las mismas premisas del neo-corporativismo, integra la interpretación de las relaciones entre Estado y organizaciones de interés, con una visión más compleja.

Una de las características principales del neo-pluralismo es la participación de múltiples grupos, con intereses diversos, que compiten por recursos e influencia en el proceso de toma de decisiones.

Entre ellos, los de los medios de comunicación. La construcción y el control de la opinión pública, constituyen hoy en día una de las metas fundamentales de quienes definen la agenda mediática. La influencia de los medios de comunicación sobre la agenda política no es un fenómeno nuevo, sin embargo; la transformación de la estructura propietaria de los medios, producida por la necesidad económica de llevar a cabo grandes inversiones de capital en el proceso de actualización tecnológica, para poder competir en mercados internacionales, produjo la centralización de la estructura propietaria y una mo-

9 David Held, 2001, Cap. 6.

nopolización creciente de los medios de comunicación, en un grupo cada vez más reducido de empresas y consejos de administración.

Respecto a los actores políticos, sean ellos representantes del Poder Legislativo, o del Ejecutivo o miembros de partidos políticos, requieren cada vez más del apoyo de los medios para sus campañas políticas o electorales.

Las preferencias del electorado, sus consideraciones respecto a las políticas y los programas de gobierno, el nivel de aceptación y reconocimiento de los líderes políticos, son elementos sustantivos de la dinámica política contemporánea. Y se trata de elementos que sólo se puede medir y controlar a través de los medios de comunicación.

Por ello, si bien existen leyes y normativas que otorgan espacios gratuitos en los medios para la comunicación política y electoral, se trata de espacios insuficientes para las necesidades y los alcances de las campañas, y, por otro lado, los costos para su adquisición son muy elevados en cuanto que se definen por limitado números de oferentes.

Con base en lo anterior, es cada vez más evidente la presión que ejercen los medios, sus propietarios, sus consejos editoriales, sobre los actores políticos, y cómo la agenda política cada vez más tiene que ajustarse a la mediática.

Los medios se han vuelto elementos protagónicos para la construcción de consenso en torno a propuestas e iniciativas políticas y/o electorales.

El surgimiento de nuevos medios de comunicación, las redes sociales a través de internet, de acceso universal y gratuito, representa una contra tendencia con relación a lo observado, sin embargo, no tienen todavía la capacidad de competir con los efectos de las campañas mediáticas tradicionales.

Respecto al Estado y sus agencias, el neo-pluralismo, a diferencia del neo-corporativismo, no lo considera como una estructura homogénea e uniforme, al contrario, cada una de las componentes (Poderes, Secretarías, órganos desconcentrados, autónomos, entidades locales) tiene intereses y finalidades distintas, y muchas veces en contraposición abierta.

Esta diferencia de intereses y de competencias, de carácter institucional, político partidista y electoral, más visible en el proceso para la asignación del presupuesto estatal, produce un incremento de complejidad en el proceso de negociación política y legislativa. Por ello no solamente asistimos a un conflicto, real y/o potencial, entre organización de intereses en el terreno económico y social, sino también en el ámbito político institucional.

La competencia para los recursos, el conflicto para la toma de decisiones en ámbitos estratégicos para la política nacional, afecta de manera sustantiva el desempeño gubernamental y legislativo.

Los fenómenos señalados anteriormente, afectan el desempeño y la funcionalidad de las mismas instituciones de gobierno, producen conflictos entre Poderes, entre Legislativo y Ejecutivo, y Judicial, asimismo, se dan las premisas para conflictos internos entre las agencias del Poder Ejecutivo.

La falta de un correcto orden institucional, así como de una legislación que de manera ordenada y coherente con la forma de gobierno, asigne funciones y distribuya competencias, incrementa la complejidad en la toma de decisiones con la consecuente crisis de gobernabilidad.

Lo anterior produce un incremento de los costos de transacción para los actores u organizaciones que compiten por recursos e influencia en el proceso de toma de decisiones.

3. Nuevas relaciones entre Estado y sociedad en México

En este contexto, el surgimiento de una “Sociedad Civil” más participativa y exigente respecto al desempeño gubernamental, es un fenómeno consecuente de los cambios en el ámbito económico y político institucional señalados anteriormente. A consecuencia de la implementación del modelo neo-liberal, se incrementa la responsabilidad social de las organizaciones de interés, en el sentido de que cada vez más ellos son los que se encargan de la erogación de los servicios de pública utilidad (servicios de salud, pensiones de retiro, escuelas y universidades, transporte, energía, etc.).

Por ello, a partir de las mutaciones de las estructuras económicas y políticas, cambia el significado y la dinámica de la Sociedad Civil: estamos asistiendo a una progresiva *estatalización* de la misma, que corresponde, paradójicamente, a la *socialización* del Estado. Caen los límites y barreras tradicionales entre Estado y Sociedad Civil, así como entre público y privado.¹⁰

En este sentido, cambia la función del Estado, de ente interventor en las dinámicas económicas y sociales, a órgano regulador. Si por un lado se “descarga” a los privados la erogación de servicios de pública utilidad, por el otro, el Estado no renuncia a definir las reglas y procedimientos para su funcionamiento. Por ello se incrementa de manera exponencial la producción legislativa y normativa en los Estados contemporáneos.

3.1 Poder Ejecutivo

No es un caso que a partir de la década de los noventa, el Estado mexicano, y en particular el Poder Ejecutivo, inicia un proceso de profunda transformación con la creación de nuevas agencias u órganos desconcentrados, tales como la Comisión Nacional de Agua (1989), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (con la reforma de 1990 se le asigna una sustancial autonomía y capaci-

¹⁰ El concepto de Sociedad Civil, así como su relación con el Estado posee una larga historia, para un análisis de las transformaciones de su significado, véase: Cohen, Jean L., Arato Andrew (1992) *Civil Society and Political Theory*. Boston: Massachusetts Institute of Technology; Seligman, Adam (1992) *The Idea of Civil Society*. New York: The Free Press; Koselleck, Reinhart (1959) *Kritik und Krise, Ein Beitrag zur Pathogene der Bürgerlichen Welt*. Freiburg-München: Verlag Karl Alber; Olvera, Alberto (1999) *La Sociedad Civil: de la Teoría a la Realidad*. México: El Colegio de México.

dad de intervención en el mercado financiero nacional), Comisión Reguladora de Energía (1992), la Comisión Federal de Competencia (1993), la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (2000), la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (2000), la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (2001) la Comisión Federal de Telecomunicaciones (2004), la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor (en 2004 se otorgan a la institución nuevas atribuciones que incrementan sustantivamente sus facultades y modalidades operativas), entre otras, cuya función es la de intervenir como órganos reguladores de los servicios y de las prestaciones que los actores económicos ejercen en el mercado.

En 1993 se publican por parte de la Dirección General de Normas, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ahora Secretaría de Economía, las primeras Normas Oficiales Mexicanas (NOM), cuya función es la de definir de manera obligatoria los requisitos y las especificaciones para la producción y comercialización de productos, y para la prestación de servicios con el objeto de prevenir riesgos en la población y garantizar estándares mínimos de calidad. Para la elaboración de una NOM's se requiere de la participación activa de las organizaciones de interés, sean estas Cámaras, Asociaciones o empresas.

Desde 1993 se han publicado y son operativas 969 NOM's, las cuales tienen una implicación y un impacto relevante sobre el desempeño y las prestaciones económicas de un relevante número de empresas nacionales.

Por otra parte, a partir de 1997, el Poder Legislativo se volvió un referente obligatorio para la producción legislativa y la política nacional. De ende, por la necesidad de establecer una nueva relación con el Poder Ejecutivo, se decide, con el entonces Secretario de Gobernación Francisco Labastida Ochoa, crear en 1998, y en cada dependencia, las Subsecretarías de Enlace Legislativo, cuya función era la de cabildear los temas relevantes por cada Secretaría, con el Congreso.

En 2003 Santiago Creel Miranda, y con objeto de unificar estrategias y evitar el conflicto que ya se estaba dando entre secretarías en el tema del cabildeo del Presupuesto, eliminó las subsecretarías de Enlace Legislativo de las dependencias y centralizó la actividad de cabildeo con el Poder Legislativo en la Subsecretaría de Enlaces Legislativos de la Secretaría de Gobernación. No obstante, la actividad de cabildeo de las dependencias sigue operando a través de los coordinadores de asesores, las direcciones de Relaciones Institucionales y de Enlace Legislativo.

Hoy en día, los proyectos más relevantes de cabildeo gubernamental del Poder Ejecutivo, se llevan a cabo en la Oficina de la Presidencia de la República, con buena paz de la Subsecretaría de Enlace Legislativo, que es el órgano que debería formalmente ejercer la práctica del cabildeo con el Congreso. Por otro lado, cabe señalar que la acción de iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo muchas veces se canaliza (disfraza) a través de un diputado y/o senador confundiendo con el cabildeo legislativo.

La actividad más importante del cabildeo del Poder Ejecutivo hacia el Poder Legislativo, es la relativa al paquete económico y en particular a los proyectos de Ley de Ingresos y de Egresos. A pesar que oficialmente se presenta el 8 de septiembre¹¹, el cabildeo presupuestal inicia a finales de marzo, es decir cinco meses antes de su efectiva presentación.

El proceso de elaboración, negociación, discusión y aprobación del presupuesto, a pesar de existir un procedimiento y reglas establecidas, sigue teniendo un carácter muy poco transparente, discrecional, vinculado a intereses partidistas, a grupos de poder político-empresariales, y a grupos de poder institucionales (secretarías, Poder Judicial). Constituye el proceso a través del cual el Poder Ejecutivo premia o castiga la fidelidad o la traición, y es el proceso en el cual los grupos de poder partidistas, y los gobernadores no vinculados al partido de gobierno, amenazan de llevar modificaciones mayores si no se satisfacen sus requerimientos. Es el ámbito en donde se ejercen presiones legales, paralegales y hasta ilegales tales como chantajes, amenazas y sobornos.

Por ello, que es muy común que se pasan por alto los requerimientos de naturaleza técnica y se asignan partidas por satisfacer a las presiones políticas.

No obstante, cabe decir, que todo se lleva a cabo con extrema discreción, y en las últimas legislaturas ya no hubo problemas relevantes que perjudicaran su aprobación en el Congreso. El último conflicto se dio durante el cabildeo presupuestal de 2005, entre el presidente Vicente Fox y el aquel entonces Dip. Manlio Fabio Beltrones.

3.2 Poder Legislativo

El creciente protagonismo del Congreso en la vida política nacional se dio, por un lado, por la pérdida de la mayoría absoluta de los escaños parlamentarios de parte del partido de Presidente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI); y por el otro, gracias al ejercicio efectivo, y al reforzamiento y ampliación de las atribuciones legislativas que la Constitución otorga al Congreso¹², con el consecuente desarrollo de la tensión y conflicto con el Poder Ejecutivo.

Desde 1997, se ha incrementado de manera exponencial la producción legislativa del Poder Legislativo. En la tabla sucesiva se muestra la tendencia desde la LVII Legislatura hasta el cuarto período de la LXI Legislatura (30 abril 2011).

11 Art. 74, fracción IV, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, cabe mencionar que la discusión y aprobación de la Ley de Egresos (presupuesto) es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública).

12 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cáp. II, Sección III: De las Facultades del Congreso.

Tabla 1

| Legislatura | Ejecutivo | | | Congresos Locales | | | Legisladores | | |
|-------------|-------------|-----------|-----|-------------------|--------|-----|--------------|--------|----|
| | Presentadas | Aprobadas | (%) | Pres. | Aprob. | (%) | Pres. | Aprob. | % |
| LVII | 56 | 50 | 89 | 35 | 7 | 20 | 667 | 144 | 22 |
| LVIII | 86 | 72 | 84 | 98 | 19 | 20 | 1459 | 351 | 24 |
| LIX | 77 | 60 | 77 | 129 | 24 | 18 | 2733 | 599 | 22 |
| LX | 71 | 56 | 78 | 109 | 16 | 15 | 4133 | 456 | 11 |
| LXI | 42 | 27 | 64 | 51 | 2 | 4 | 3195 | 349 | 11 |

Fuente: Cámara de Diputados, Senado, Sistema de Información Legislativa: Secretaría de Gobernación.

Lo más relevante, es el incremento en el número de proyectos de iniciativa de ley presentados por partes de los legisladores (diputados y senadores), de 667 a 4133 en la LX Legislatura, un incremento mayor al 600 por ciento.

Asimismo, se ha casi duplicado el número de comisiones ordinarias en el Senado de la República, pasando de 29 a las actuales 59.

Por otra parte, se puede observar la disminución sustantiva del porcentaje de aprobación por parte de las propuestas presentadas por todos los actores considerados. Quienes resultan más afectados son los congresos locales, pasando de un porcentaje de aprobación de un 20 por ciento a un dos por ciento. Por otro lado resulta interesante notar la disminución de los proyectos de iniciativa de ley presentados por el Poder Ejecutivo así como la disminución de su porcentaje de aprobación.¹³

Cabe señalar que el 9 de diciembre de 2010 el Congreso de la Unión con la probación de un decreto, eliminó el famoso “veto de bolsillo” que daba al Ejecutivo la facultad de postergar a su discreción la publicación en el Diario Oficial de la Federación, las leyes aprobadas por el Congreso, y que por ello no podían entrar en vigor.

Con la reforma, el Ejecutivo es obligado a publicar las leyes del Congreso en un tiempo límite de cuarenta días naturales, pasado este límite el Congreso tiene ahora la facultad de publicar la Ley.

Finalmente, las recientes reformas al Reglamento Interno del Congreso imponen plazos perentorios para la elaboración de los dictámenes.¹⁴ Se supondría por ello que ahora los legisladores y los órganos de gobierno del Congreso tendrán que evaluar ex ante un proyecto de ley antes de presentarlo, bajo el riesgo de que el proyecto venga dictaminado de manera negativa, o, que es

13 Lo que es de difícil medición es la cantidad de proyectos de iniciativa de ley presentadas.

14 Reglamento del Senado, Cap. VI, Art. 217, Párrafo 3. Reglamento de la Cámara de Diputados, Sección IV, Art. 89, y Sección XIII, Art. 184.

peor, venga presentado ante el pleno y desechado sin ni siquiera dictaminarlo. Con las reformas, habrá de esperarse que se incremente la calidad de las iniciativas presentadas, y al mismo tiempo de que se incremente el porcentaje de dictámenes por iniciativas.

Aunado a lo anterior, cabe decir que en las dos Cámaras existe, en los general, una fuerte disciplina partidista, lo cual fortalece la capacidad de maniobre de los órganos de gobierno, y en particular de las Mesas Directivas y de las Juntas de Coordinación Política.

De los datos anteriores se puede evidenciar una tendencia al fortalecimiento del Poder Legislativo, lo cual lo vuelve un actor fundamental en el proceso de cabildeo.

Sin embargo, por otro lado, y por la primera vez desde 1997, surge un nuevo fenómeno, lo de un potencial conflicto entre las dos cámaras, las cuales, paradójicamente, están bajo la conducción de líderes del mismo partido. La primera, bajo el mando y la habilidad operativa¹⁵ del senador priista Manlio Fabio Beltrones, presidente de la Mesa Directiva, y la segunda, bajo la conducción del Grupo Parlamentario del PRI y en particular bajo la influencia de los diputados pertenecientes a la corriente del gobernador del estado de México, Enrique Peña Nieto.

En este caso se evidencia como una competencia de naturaleza electoral, interna a un partido, afecta y debilita el desempeño de la institución legislativa en su conjunto, bloqueando el proceso legislativo.

3.3 Poder Judicial

La corrupción y la incompetencia que caracteriza la administración de justicia en México, deja expuesto al sistema para un uso instrumental del Poder Judicial por parte de las organizaciones de interés.

Aunado a los anterior, la falta de una autonomía política en la selección de los integrantes de sus órganos de gobierno (Suprema Corte y Consejo de la Judicatura Federal), así como la dependencia económica en la asignación de su presupuesto de parte del Poder Legislativo, condicionan la independencia y la toma de decisiones de este poder fundamental de un Estado democrático.

No es un caso que cada vez más, en el conflicto, que a partir de 1997, lleva el Poder Ejecutivo con el Legislativo, se le exige al Poder Judicial tomar posición y decidir sobre controversias constitucionales con un alto impacto político institucional.

Entre las más recientes y relevantes, recordamos la controversia constitucional promovida por parte del presidente Vicente Fox contra el, en aquel entonces, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Manlio Fabio Beltrones, sobre el tema de veto (observaciones) al presupuesto de 2005.

¹⁵ Sin ser el partido de mayoría en el Senado, el PRI, bajo la conducción del Sen. Beltrones, mantiene el control de la Cámara alta.

En ese caso el Poder Judicial resolvió de manera favorable a los intereses del Poder Ejecutivo.

Otro caso relevante fue lo de la famosa "Ley Televisa". En mayo¹⁶ senadores de la LIX Legislatura, interpusieron frente a la Suprema Corte una controversia constitucional para dejar sin efecto la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión, que otorgaban amplia libertad de maniobra al duopolio mediático Televisa y TV Azteca. La Suprema Corte resolvió favorablemente a las peticiones de los Senadores.

Finalmente, lo de la Ley para despenalizar el aborto. En 2007, la Procuraduría General de la República (PGR) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), interpusieron dos acciones de inconstitucionalidad en contra de un decreto del Gobierno del Distrito Federal, producto de una reforma al Código Penal local efectuada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que eliminaba la penalización de la interrupción voluntaria del embarazo, si era efectuada en las primeras 12 semanas. El Poder Judicial resolvió de manera favorable a la decisión de la Asamblea Legislativa.

El número de controversias ha pasado de las 33 en 1997 a las actuales 153.¹⁷ Con relación a las partes involucradas, el 3.5 por ciento de las controversias tiene como actores al Poder Legislativo y Ejecutivo, el restante son controversias promovidas por las autoridades estatales.¹⁸ Siendo la asignación de los recursos públicos uno de los temas más relevantes: 28 por ciento del total.

El fenómeno señalado propicia el incremento sustantivo de la actividad de cabildeo hacia los órganos de gobierno del Poder Judicial.

Desde 2005, la Suprema Corte ha contratado despachos de relaciones públicas y de comunicación para hacer frente a una presión cada vez más fuerte de los grupos de interés, por un lado, y, por otro lado, para cabildar con los Poderes Ejecutivos y Legislativos reformas de gran interés para el Poder Judicial, entre las cuales, la que le otorga la facultad de iniciativa de Ley y que se discutió en el ámbito de los trabajos para la Reforma del Estado en el Senado de la República en 2007.

3.4 Las entidades federativas

Anteriormente, los gobiernos locales poseían limitados márgenes de autonomía política, en particular bajo el dominio del PRI. El autoritarismo presidencial establecía facultades metaconstitucionales que garantizaban el control de los órganos de gobierno de las entidades federales. A partir de 1989, el PRI pierde la gubernatura de Baja California e inicia un proceso de paulatina transformación en el ejercicio del poder político por parte de los gobernadores.

Con la crisis del presidencialismo en México y con el cambio de partido político en el Poder Ejecutivo, se transforman sustantivamente las relaciones entre Poder Ejecutivo, Legislativo y estados.

16 2006, p. 47.

17 Suprema Corte de Justicia de la Nación: <http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx>

18 *Ibidem*.

En 2001 se crea la Conferencia Nacional de Gobernadores con el propósito de impulsar una agenda común hacia el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Desde entonces los gobiernos locales se han vuelto cada vez más activos sobre el plano legislativo y político.

En la tabla 1 se evidencia como las propuestas legislativas de los congresos locales se incrementaron de 35 en la LVII Legislatura a 109 en la LX, sin embargo, una limitada tasa de éxito propició un cambio sustantivo en la modalidad de operar políticamente por parte de los gobernadores.

Actualmente, los gobernadores financian no solamente las campañas de sus diputados y senadores para el Congreso Federal, sino que apoyan las campañas políticas de los estados limítrofes, para que sus correligionarios lleguen al poder y así sumar apoyos políticos y de negocios.

Un caso emblemático es lo del gobernador del estado de México, Enrique Peña Nieto. Los testimonios de las recientes campañas políticas indican que el gobernador del estado de México apoyó significativamente las campañas políticas para que ganaran los gobernadores del PRI en Zacatecas, Querétaro, Hidalgo,¹⁹ Durango, Aguascalientes, San Luis Potosí y Nuevo León. Por ello, Peña Nieto cuenta actualmente con setenta y ocho diputados, los cuarenta y cinco de su bancada, más otros treinta y tres, de los otros estados. Es decir, casi un tercio de la facción priista en la Cámara baja estaría bajo control del gobernador. Y si juzgamos por los resultados, el estado de México fue quién logró el mayor incremento, respecto a los otros estados, de su presupuesto de ingresos por el año 2011, año electoral.

La “contaminación” del Poder Legislativo por parte de los gobernadores agrega un ingrediente a la dinámica política nacional, con efectos negativos y perjudiciales para un buen desempeño gubernamental.

Complicando aún más el proceso de negociación política y de cabildeo legislativo.

Asimismo, los gobiernos estatales, en un grado mayor que las entidades federales, no están acostumbrados a políticas de transparencia y rendición de cuentas. El sistema de contabilidad gubernamental de los estados sigue siendo una caja negra. El manejo de los recursos deja un amplio margen de discrecionalidad, y hay muchas maneras para maquillarlos. Y esto se debe a que el 92% de sus ingresos derivan de los recursos federales. No dan cuenta del uso de los recursos a sus ciudadanos, sino a la Federación. Todavía falta mucho para que el gobierno federal pueda exigir cuentas claras a los estados, debido al “respeto de la soberanía” de los gobiernos locales.

Finalmente, y lo más grave, es que los gobernadores ven obviamente por sus propios intereses, no tienen una visión nacional de las políticas públicas, produciendo, cuanto estos intereses se cabildean a nivel de Congreso federal

19 No es un caso que el ex Gobernador del estado de Hidalgo Osorio Chong, se integró en el equipo de campaña del PRI en el estado de México.

un efecto de distorsión y desintegrador en la elaboración e implementación de las políticas nacionales.

3.5 Organización de interés y grupos de presión del sector privado

En un contexto de poderes divididos y en competencia entre ellos, y en el cual el Poder Ejecutivo y los entidades federativas cada vez más intervienen en la dinámica económica como órganos reguladores, las organizaciones empresariales aprovecharon la oportunidad, para establecer nuevas modalidades de relación con los Poderes de la Unión. La interlocución privilegiada que tenían anteriormente con el Poder Ejecutivo, ya no es suficiente, es necesario ahora negociar las propuestas con el Poder Legislativo y, de ser el caso, con las entidades federativas.

Asimismo, con el incremento de la intervención, ahora indirecta, del Estado mexicano sobre la sociedad y el mercado, se presenta, a partir de la década de los noventa, un mayor dinamismo e participación político-legislativa por parte de las empresas, cámaras y asociaciones empresariales.

Cabe mencionar, que la clase empresarial que gobierna actualmente el país se formó en la década de los 90', gracias al presidente Carlos Salinas de Gortari. En aquel entonces, promovió la formación de una nueva élite económica, conformada por nuevos, personajes, como Carlos Slim, su primo, Alfredo Harp Helú, Roberto Hernández, Ricardo Salinas Pliego, y, por otro lado, consolidó el poder económico de grandes consorcios, tales como Grupo Vitro, FEMSA, Alberto Baillères con su Grupo BAL, Grupo México entre los más importantes. Pudo hacerlo, aprovechandose de los "beneficios" de un régimen todavía autoritario, de las oportunidades derivadas por la abertura comercial, y del proceso de privatización.

Carlos Salinas tenía como propósito lo de encauzar el cambio generacional en la élite empresarial, que se iniciaba a dar a finales de la década de los 80', y de cambiar la conformación y la dinámica política del país, y en particular del PRI.

De hecho, fue parte de la estrategia del propio Salinas, lo de debilitar al PRI y promover la alternancia política hacia al PAN. La élite económica promovida por Salinas fue la misma que promovió la candidatura de los presidentes panistas Vicente Fox y Felipe Calderón.

En efecto, la clase empresarial sigue siendo la misma, del período priista, y en particular desde salinismo, al panista, basta ver los nombres de los integrantes de los consejos de administración de los grandes consorcios empresariales, son los mismos.²⁰ La mayor injerencia y el predominio de la clase económica sobre la clase política, produjeron, como ya señalamos, la crisis actual de representación política.

20 Véase, al respecto, la obra del Mtro. Pedro López Días, (2010) Diccionario de la Clase Empresarial Mexicana. UNAM.

Por otro lado, asistimos a un incremento del conflicto entre las mismas organizaciones de interés, que se traslada a nivel político institucional, para que los Poderes de la Unión tomen decisiones favorables para cada una de ellas. Lo anterior, condicionando en un sentido u otro el desempeño y las decisiones de los órganos reguladores, ha incrementado los niveles de ingobernabilidad y debilidad institucional.

Entre los casos más recientes, cabe señalar la controvertida decisión la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)²¹, en negar a Telmex autorización de la modificación de su título de concesión a fin de que entre al mercado de televisión de paga, garantizando la existencia del duopolio mediático de TV Azteca y Televisa. Por lo cual, ahora, el conflicto se trasladará a nivel de Poder Judicial, con la impugnación de la resolución por parte de la empresa.

Recordamos también la renuncia de Miguel Ángel Toscano a la dirección de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS)²² derivada de las presiones de las organizaciones empresariales, nacionales y transnacionales, que contestaron su propuesta de modificación del Reglamento de la Ley General de Salud que tenía como objeto la implementación de medidas más estrictas a la publicidad de comida chatarra y de productos “milagro” que ponen en riesgo la salud.

Las organizaciones de interés cada vez más se transforman en grupos de presión. Cuando una organización de intereses ejerce una presión constantes de manera directa o indirecta sobre los poderes públicos para obtener decisiones conformes a sus intereses se transforma en grupo de presión.²³

Existen distintas formas a través de las cuales los grupos ejercen presión sobre los poderes públicos (Podres de la Unión, partidos políticos, entidades federativas).

Entre ellas encontramos la persuasión, que se aplica a través del suministro de información y el empleo de argumentos racionales para hacer ver a las élites gobernantes y funcionarios que las propuestas y demandas son justas.

La amenaza o intimidación. Normalmente esta modalidad se emplearía una vez que la actividad anterior se muestra ineficaz. Las amenazas pueden ser de diversa índole, electoral, gubernamental, profesional, personal, etcétera, la amenaza o la intimidación son verdaderos actos de chantaje velado o abierto, dirigidos a un político, partido o gobierno.

21 27 de mayo de 2011.

22 28 de febrero 2011.

23 Von Beyme, 1986 p. 82. Existe una extensa literatura sobre los Grupos de Presión: Campo, E. Los grupos de presión. En Román Marugán, P. (Coord.) Sistema político español. Madrid: McGraw Hill. De Celis J.B. (1963). Los grupos de presión en las democracias contemporáneas. Ed. Tecnos: Madrid. Olson, M. (1992). La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos. Ed. Limusa México. Pasquino, G. (1996). Participación política, grupos y movimientos. En Pasquino, G. (comp.) Manual de Ciencia Política. Ed. Alianza Editorial: Madrid. Rubio Nuñez, R. (2003). Los grupos de presión. Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid. Truman, D.B. (1951). The governmental process. Political interest and public opinion. Ed. Knopf: New York. Von Beyme, K. (1986). Los grupos de presión en la democracia. Ed. Belgrado: Buenos Aires.

El dinero. El empleo de esta modalidad, se realiza no pocas veces al borde mismo de la legalidad, cuando no da lugar a práctica inequívocamente, corruptas como sobornos, la compra de decisiones o incluso se puede llegar al grado de subvencionar organizaciones paramilitares o los más conocidos grupos de choque.

El sabotaje de la acción de gobierno. Esta modalidad puede adoptar medidas diversas, la negativa a cooperar con las autoridades o impedir y complicar el trabajo administrativo público, son de las más conocidas. Aunque existen otras como la fuga de capitales o la no inversión y medidas similares.²⁴

Aun cuando pretende sabotear totalmente la acción de gobierno, si tienen gravedad suficiente como para condicionar su actuación, aquí entrarían tanto la huelga como las movilizaciones de protesta que ocasionalmente puede suponer el empleo de alguna forma de violencia, los paros callejeros como los que se llevaron a cabo recientemente en el Distrito Federal.

La táctica o métodos de los grupos de presión van de lo constitucional a lo inconstitucional, de lo legal a lo ilegal, variando en función de las limitaciones impuestas por las instituciones y los valores dominantes en la sociedad.

Cuando el destinatario de su influencia es el Congreso, los grupos de presión tratan de influenciar a los legisladores utilizando cuatro distintas estrategias:

La primera, tratando de conseguir una representación directa en las cámaras, mediante el apoyo a candidatos miembros del grupo de presión, que una vez elegidos defienden los intereses del mismo.

La segunda, financiando campañas electorales a candidatos no miembros del grupo a un cargo parlamentario.

La tercera, poniendo a un representante en la nómina y encargándole la defensa regular de sus intereses.²⁵

Y la cuarta es a través del cabildeo profesional.

Asimismo, en el caso del cabildeo gubernamental, las estrategias empleadas son similares. En un primer momento se trata de promover la candidatura de un funcionario vinculado a los intereses de la organización. Por otro lado, se promete al funcionario que al término de su mandato se integrará en el grupo de presión con un cargo directivo muy bien remunerado, promoviendo lo que en Estados Unidos se conoce como el fenómeno de la “*revolving door*” o puerta giratoria.²⁶

Por último, con el cabildeo profesional.

24 En este caso se puede mencionar la recién amenaza de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD) de retirar \$500 millones de dólares de inversión si el Gobierno del Distrito Federal no abroga la Norma 29, que impide la construcción de cadenas comerciales cerca de mercados públicos.

25 En este caso cabe decir que la recién modificación del Reglamento Interno del Senado y de la Cámara de Diputados imponen restricciones muy rígidas al conflictos de interés.

26 Es el caso del Ex Secretario de Hacienda, durante la Presidencia de Vicente Fox, Francisco Gil Díaz, quien dejó la Dirección de Avantel (una empresa de comunicación del consorcio Banamex-MCI) para asumir el cargo de Secretario de Hacienda, y que al término del sexenio asumió la dirección de la empresa Telefónica para América Latina.

Por lo anterior, es importante señalar que la práctica de cabildeo se distingue de las otras formas de ejercer presión por parte de las organizaciones de interés, por ser el ámbito más legítimo y metodológicamente más estructurado para influir en las decisiones legislativas y normativas de los Poderes de la Unión.

3.5.1 Cámaras, asociaciones y corporaciones empresariales

Ante la tensión creciente entre Poder Legislativo y Ejecutivo, las organizaciones de interés del sector privado respondieron con el fortalecimiento del sistema de Cámaras y Confederaciones empresariales. En particular, se crearon direcciones y comisiones de cabildeo en cada una de las cámaras más importantes.

En 1998 el Consejo de Coordinación Empresarial (CCE) creó la Comisión de Enlace Legislativo bajo la dirección del Óscar Fitch Gómez. En el año 2000, la Confederación de Cámara Industriales (CONCAMIN) creó la Comisión de Enlace Legislativo, en el mismo año, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) crea la Dirección de Cabildeo, y en 2002 la Comisión de Cabildeo. Desde entonces, el sector empresarial se ha vuelto cada vez más proactivo creando comisiones de cabildeo, Direcciones Generales de Asuntos Gubernamentales, Unidades de Enlace Legislativo en cada cámara y asociación.²⁷

Asimismo, en 1997 entró en vigor la nueva "Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones", misma que se modificó en 2005, y que otorga a las cámaras y confederaciones empresariales la atribución de: "instituciones de interés público"²⁸, con el objeto de: "ser órganos de consulta y de colaboración de los tres niveles de gobierno, para el diseño, divulgación y ejecución de las políticas, programas e instrumentos para el fomento de la actividad económica nacional"; de "participar con el gobierno en el diseño y divulgación de las estrategias de desarrollo socioeconómico"; y de "defender los intereses particulares de las empresas afiliadas a solicitud expresa de éstas".²⁹

La reforma representa un momento importante de cambio de las relaciones entre el Estado y las organizaciones de interés, en cuanto a que asigna a las Cámaras empresariales una función representativa de intereses sectoriales, ordenando y legalizando su función consultiva, y de apoyo político y normativo.

Con respecto a las empresas. A partir de finales de la década de los noventa, y en particular en la primera década de 2000, la mayoría de los grandes consorcios empresariales, nacionales y transnacionales, crearon áreas de enlace con los poderes de la Unión, a cargo de funcionarios con rango de directores generales, y hasta de vicepresidentes.³⁰

27 No obstante, se ha creado un potencial conflicto de interés, en cuanto a que los cabildeos de las Cámaras y Asociaciones muchas veces son los cabildeos de una empresa, a veces una de las más influyentes, afiliada a la Cámara. Por ello, a veces se da la circunstancia de cabildear temas por parte de la Cámara que no necesariamente coinciden con los intereses de la empresa de la cual depende el cabildeo.

28 Art. 4 de la Ley.

29 Art. 7 párrafo II, XI y XIII de la Ley.

30 Es el caso por ejemplo del Dr. Julio Portales, antes Director General de Relaciones Gubernamentales de Grupo Lilly y después Vicepresidente de Asuntos Corporativos y Acceso a Gobierno de Novartis.

Asimismo, los primeros despachos profesionales de cabildeo datan del año 1997, y hoy en día suman alrededor de treinta, y siguen aumentando a un ritmo acelerado conforme se incrementa el número de iniciativas que gozan del apoyo de cabilderos profesionales.³¹

En 2001 se crea la primera Asociación Nacional de Profesionales de Cabildeo (PROCAB), bajo la presidencia del Mtro. Javier Medina, hoy Director General de Enlace Legislativo del Grupo Salinas. Cuyo objetivo es lo de legitimar la profesión de cabildeo ante la opinión pública, como actividad coadyuvante de la vida democrática del país.

4. La práctica del cabildeo profesional

La actividad de cabildeo en México, así como en otros países, se caracteriza por distintas tipologías, que definen sus modalidades de ejercicio y sus alcances.

Así tenemos el cabildeo público, que ejercen los funcionarios de los Poderes de la Unión entre ellos, y con los actores del sector privado, cámaras, asociaciones y empresas.

El cabildeo privado, que ejercen las cámaras, asociaciones y empresas con los representantes de los poderes de la Unión.

El cabildeo “*in-house*” que ejerce el funcionario que pertenece a una institución pública u organización de interés privada.

El cabildeo autónomo, que ejercen los despachos de cabildeo contratados por las agencias gubernamentales o las cámaras y empresas del sector privado.

El cabildeo legislativo, que ejercen las agencias gubernamentales, los representantes del Poder Judicial y los actores del sector privado con el Congreso de la Unión.

El cabildeo gubernamental, que ejercen los representantes del Poder Judicial y los actores del sector privado con las agencias del Poder Ejecutivo.

El cabildeo judicial, que ejercen agencias gubernamentales y los representantes del sector privado con los magistrados y funcionarios del Poder Judicial.

El cabildeo directo, en el cual se ejercen una serie de actividades directamente con los tomadores de decisión.

El cabildeo indirecto, que se ejerce a través de medios de presión e influencia externos a la esfera propiamente político-legislativa. Es decir, a través de los medios de comunicación, de información, de cartas, correos, manifestaciones etc.

Cada tipología se distingue por su propia metodología y diversidad de actores.

Por otro lado, y gracias a las modificaciones de los dos Reglamentos Internos del Senado y de la Cámara de Diputados, tenemos, por la primera vez

31 Entre los más relevantes, Estrategia Total de Fernando Lerdo de Tejada, Estrategia Política de Gustavo Almaraz, Dynamis Consultores de Roberto Ehrman, Comunicación y Cabildeo de María Emilia Farías, Guerra, Castellanos y Asociados de Gabriel Guerra, Políticas Públicas y Asesoría Legislativa de Marco Michel.

en la historia en México, una definición jurídica de la profesión de cabildeo. Si bien hay algunas diferencias entre las de las dos instituciones, coinciden en el objetivo que es lo de “promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades³²”, y “obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros”.³³

Finalmente, las recientes reformas a los reglamentos, prohíben expresamente la intervención de los legisladores en los asuntos legislativos en que tengan interés directo de carácter económico o personal, bajo la pena de perder su cargo representativo.³⁴

De esta manera, se crean las condiciones si bien de manera parcial, a la competencia desleal que ejercían los legisladores frente a los cabilderos profesionales, en cuanto a que los legisladores cabildeaban de manera directa asuntos de interés particular de grupos empresariales nacionales e internacionales, violando de manera evidente el principio representativo que rige cualquier Estado democrático, y por el cual el legislador está obligado a representar los intereses de la mayoría, cuidando el beneficio del mayor número de ciudadanos.

Con esta premisa, se dará la pauta para una mayor profesionalización de la actividad de cabildeo así como de su reglamentación.

Para hacer una comparación, en Estados Unidos, en donde se emitió la primera Ley de Cabildeo en la historia, la “*Federal Regulation of Lobbying Act*” en 1946, están actualmente registradas en el Congreso Federal 10,458 firmas de cabildeo. El número ha disminuido notablemente de las 14,878 registradas en 2007, debido principalmente a dos factores, por un lado, la implementación de una recién normativa,³⁵ que incrementa los controles y las obligaciones en materia de transparencia de información sobre financiamiento a campañas políticas y sobre los clientes de las firmas; y por el otro, la recién crisis financiera de 2009.

No obstante, el presupuesto ejercido por las firmas de cabildeo se ha incrementado de 1560 millones de dólares en 2000, a 3500 millones en 2010.³⁶

En México, todavía hay muy poca información al respecto, sin embargo, un recién Acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, relativo al procedimiento de registro de los cabilderos, permite tener una información inicial al respecto.³⁷

32 Art. 298 Reglamento Interno del Senado de la República.

33 Art. 263 Reglamento Interno de la Cámara de Diputados.

34 Art. 8, Fracción VII, XIII del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, y Art. 10 Fracción VI, VII y Art. 19 del Reglamento Interno del Senado de la República.

35 Honest Leadership and Open Government Act de 2007.

36 Senate Office of Public Records:

http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/g_three_sections_with_teasers/lobbyingdisc.htm

37 Acuerdo de la Mesa Directiva para el Registro de los Cabilderos, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 22 de febrero 2011.

Hasta el mes de abril se han registrados en Cámara de Diputados para el ejercicio de la actividad de cabildeo, 112 personas físicas, 36 despachos, 43 cámaras, asociaciones y confederaciones empresariales, y 2 ONG's.³⁸

4.1 Metodología

No obstante la diversidad de las tipologías de cabildeo, existen elementos comunes que definen las competencias requeridas para el ejercicio de la profesión.

Entre la cuales podemos delinear brevemente las más importantes.

4.1.1 Proceso legislativo

La primera es el conocimiento, teórico y práctico, del proceso legislativo, en el caso del cabildeo legislativo; y del proceso de elaboración de normas y reglamentos, en el caso del cabildeo gubernamental.

La práctica muchas veces no coincide con la teoría, en virtud de que, por ejemplo en el caso del cabildeo legislativo, se turnan inexplicablemente proyectos de iniciativa de ley a más de dos o tres comisiones legislativas sin una razón aparente. O que se cambie de último momento el orden del día, desapareciendo presentaciones de proyectos de ley o dictámenes. O que se dictaminan en sentido negativo propuestas de iniciativa de ley que supuestamente ya tenían el acuerdo previo de los integrantes de la Comisión. O que se aprueben en un proyecto de ley modificaciones contrarias al objetivo de sus proponentes. O que desaparezca inexplicablemente la hoja de las firmas de los legisladores del expediente impidiendo su desahogo. O que el proyecto de ley ya aprobado por el pleno de una Cámara llegue como minuta a la colegisladora con modificaciones que no estaban originalmente. O que se retiren inexplicablemente del orden del día para su discusión en el Pleno, dictámenes ya aprobados por unanimidad en las comisiones. La lista es muy larga. Cada elemento del proceso tiene sus características, para ello el conocimiento teórico es absolutamente insuficiente; se requiere de experiencia y del conocimiento de la dinámica de los actores políticos, de los que realmente orientan las decisiones: los coordinadores de los grupos parlamentarios, los presidentes de las comisiones, los líderes que cada grupo parlamentario tiene respecto a ciertos temas, los secretarios técnicos de las comisiones, de la Mesa Directiva, de la Junta de Coordinación Política (sus criterios e idiosincrasias a la hora de evaluar un proyecto de Ley y elaborar un dictamen), las vinculaciones de los anteriores con los líderes del partido, con los gobernadores, con los líderes sindicales, con un cierto grupo de presión, con los líderes de distrito, etc.

Por otro lado, es indispensable el conocimiento y la habilidad de elaborar leyes, reglamento y normas, y sus dictámenes, en virtud de que muchas veces hay que apoyar a los legisladores y a los funcionarios públicos en la actividad de producción legislativa y normativa, debido a la insuficiencia de los recursos

38 Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, N.3233-II Año XIV, 1 de abril 2011.

técnicos y humanos disponibles en las instituciones legislativas y gubernamentales.

Para que un grupo de presión tenga éxito en la aprobación de una propuesta legislativa, se sugiere que se negocie y elabore aparte el proyecto para que se solventen de antemano todas las posibles carencias de técnica legislativa.

Lamentablemente las instituciones legislativas, más que las gubernamentales, carecen de recursos técnicos y profesionales.³⁹ Para dar un ejemplo, a nivel de Congreso, si bien existen en la Cámara de Diputados cinco centros de investigación, y en Senado el Instituto *Belisario Domínguez*, y que cada Comisión tenga un Secretario Técnico, y haya asesores para los legisladores, se trata en todo caso de instituciones y funcionarios, por un lado totalmente politizados, y por el otro, numéricamente, y a veces profesionalmente, insuficientes para dar abasto a la cantidad de propuestas, leyes y dictámenes que se presentan y discuten diariamente en el Congreso.

Asimismo, los insumos con los cuales cuentan los actores políticos para el análisis, estudio y elaboración de políticas y proyectos legislativos son los siguientes: El Partido de Acción Nacional (PAN) cuenta con tres fundaciones, Rafael Preciado Hernández, Miguel Estrada Iturbide, y Nuevo Humanismo. La primera provee recursos e información para los programas y proyectos más relevantes para el partido, la segunda para el grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados, y la tercera para el grupo parlamentario del PAN en el Senado.

Sin embargo, los recursos no son suficientes, y los estudios y trabajos de investigación se aplican para resolver requerimientos de conjuntura político-parlamentaria.

Respecto al PRI, hay tres centros, la Fundación Colosio, el Colegio Nacional de Economistas y la Liga de Economistas Revolucionarios. Los tres son francamente insuficientes para dar abasto a las necesidades de información y estudios políticos y legislativos. Prueba de ello, es que el Colegio de Economistas ha invertido todos sus esfuerzos, el año pasado y el presente, en la organización de eventos y foros de discusión pública sobre un "Nuevo Proyecto de Desarrollo", denotando que evidentemente no tiene recursos para elaborar nuevos programas por su cuenta.

Los insumos reales del PRI son consultoría privadas especializadas, que se contratan *ex-profeso* para asesorías técnicas. Sin embargo, lo más paradójico, son las solicitudes de información estratégica y estudios temáticos, en particular de carácter económico, a funcionarios de la Secretaría de Hacienda vinculados al partido.

Respecto al Partido de la Revolución Democrática (PRD), la situación es todavía más dramática en cuanto a que no cuenta con una fundación o centro de investigación propios. Los insumos los recibe de parte de investigaciones

³⁹ Para hacer una comparación, en Estados Unidos existen 21,000 funcionarios técnicos especializados en las labores de apoyo legislativo, contra los 1,200 del Congreso mexicano.

desarrolladas sus asesores, por académicos de la UNAM, de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, o del IPN. Se trata de trabajos realizados para resolver problemáticas emergentes, y que no responden a un diseño de políticas públicas orgánico, integral y de largo plazo.

4.1.2 Mapeo de actores

Con base en lo anterior, se evidencia que el conocimiento del proceso legislativo va acompañado por un mapeo de actores. La elaboración del mapeo de actores no es otra cosa que la definición lo más precisa de la red de relaciones e influencias que tienen los tomadores de decisiones a nivel interno y externo a la institución política o legislativa.

Existen distintas metodologías y programas de *software* que construyen a través de algoritmos la red por medio de la inserción de los datos necesarios.

Respecto la información que se requiere, puede ser muy vasta dependiendo del nivel de relevancia de un actor y su red. Puede abarcar desde los amigos de la infancia y en la escuela hasta la universidad, las relaciones familiares, las sociales, las políticas partidistas, las institucionales, las laborales, sindicales, etc. Lo más importante son las fuentes de información, que en este caso son las personas cercanas, los amigos y compañeros de escuela, las declaraciones del mismo actor en los medios de información y de entretenimiento, sus redes sociales en internet.

En mapeo permite identificar, más allá del aspecto formal, la real capacidad de intervención de un actor sobre un tema de particular, su interés, su posición, la prioridad real que tiene el tema en su agenda, sus aliados, sus enemigos.

Asimismo, es necesario tomar en cuenta que no es suficiente diseñar la red, lo más importante es mantenerla actualizada, en virtud de que el escenario político cambia en continuación.

Es necesario cruzar esta información con la del proceso legislativo para entender la dinámica real que caracteriza la toma de decisiones en el Congreso. Igualmente se aplica para el caso del cabildeo gubernamental y judicial.

4.1.3 Relaciones públicas

En el cabildeo las relaciones públicas constituyen un ámbito de competencia muy importante. A través de las relaciones públicas el cabildero construye y alimenta la confianza con los tomadores de decisiones y su círculo más cercano. La confianza es fundamental para evitar la distorsión de los mensajes y de la información que el cabildero canaliza a los actores.

La confianza se construye dando información, estrategias e ideas que puedan ser de utilidad para el tomador de decisión, lo cual es fundamental para mantener abierto el canal de comunicación, necesario en particular para el cabildeo que ejercen las organizaciones de interés del sector privado.

Asimismo, hay que ser particularmente sensibles a la necesidad que tiene la mayor parte de los políticos para el reconocimiento, la reputación, la admiración.

En la práctica del cabildeo empresarial o privado, se ha dado el caso que el ejercicio de las relaciones públicas se traduzca en invitaciones a viajes en centros vacacionales, nacionales e internacionales, con la intención de sustraer el actor político o legislativo de su ambiente, con el propósito de favorecer una mejor comunicación y trasmisión de ideas.

Es muy común que se lleven a cabo por parte de las cámaras y asociaciones empresariales, congresos y foros para discusiones de temas de interés público en lugares vacacionales, y se inviten como huéspedes de honor a reconocidos políticos y legisladores. Sin embargo, no es suficiente hacer cambiar de contexto a un tomador de decisiones, se requiere alimentar la relación con la información adecuada, y un correcto conocimiento de sus intereses y motivaciones.

En el caso de cabildeo gubernamental es muy común que los funcionarios convoquen a los representantes de las cámaras y asociaciones empresariales para la discusión sobre la elaboración de nuevas normas y reglamentos. Lo anterior, con la intención de buscar apoyos no solamente para su elaboración, sino, lo que es lo más importante, para su implementación.

Asimismo, como parte de las relaciones públicas, es indispensable el conocimiento técnico y la práctica de la negociación política, en el entendido de que los temas relevantes se negocian en distintas mesas al mismo tiempo, con distintos auditorios, y distintos intereses.

Hay una necesidad, en el caso del cabildeo privado o empresarial, y es que antes de negociar con los actores políticos es indispensable ponerse de acuerdo entre empresas y cámaras. Ha habido muchos casos en que los representantes de las cámaras y confederaciones negociaban con los legisladores o con los funcionarios gubernamentales ciertos proyectos de ley, y por otra parte los empresarios afiliados a las mismas cámaras, hacían propuestas a los mismos actores totalmente distintas, creando un efecto de distorsión que perjudicó el éxito del cabildeo de todo el grupo.

4.1.4 Estrategias de comunicación

La estrategia de comunicación es el elemento sustantivo del cabildeo indirecto, y es esencial para crear las condiciones “ambientales” para que el tema seleccionado tenga la visibilidad adecuada para el tomador de decisiones.

Para la elaboración de un plan de comunicaciones es muy importante la elaboración del mensaje, la selección y priorización de los auditorios, la selección del medio y del “mensajero” para que el mensaje tenga el efecto esperado sobre el actor político, legislativo o del Poder Judicial.

Para ello se requiere de un conocimiento puntual de la estructura propietaria de los medios de comunicación, la agenda de sus comités editoriales, la agenda de los líderes de opinión más importantes, y una muy buena relación con ellos.

Hay que tener presente que los medios y sus funcionarios necesitan de notas informativas, y que la mayor parte de los periodistas en particular los que cubren el ámbito político, no tiene un salario fijo, y si lo tienen es relativamente

bajo. Es por ello que necesitan de notas informativas para su publicación y para sus ingresos.

Por otra parte en el cabildeo empresarial, se acostumbra a publicar, en víspera de una reunión gubernamental o legislativa, desplegados pagados por empresas u asociaciones. Esta práctica, a pesar de ser muy cara, es muy poco eficaz para los tomadores de decisión, en cuanto de antemano está sesgada por sus promotores.

Para que una estrategia de comunicación tenga el impacto deseado tiene que aparentar el mayor nivel de objetividad posible y, en su caso, de neutralidad.

Para ello se requiere del apoyo de los líderes de opinión, y cada vez más de los expertos de la academia.

En este caso, el ambiente académico es un ámbito muy propicio para iniciar una estrategia de comunicación, en cuanto a que se trata de un ambiente generalmente poco politizado, en donde el debate se centra sobre aspectos técnico y no ideológicos, y en el cual los académicos aportan ideas y propuestas sustentadas sobre metodologías validadas científicamente y que son de gran aporte para los tomadores de decisión.

Entre las técnicas de comunicación hay las cartas a los legisladores o a los funcionarios gubernamentales, los correos electrónicos y la utilización de las redes sociales en internet.

Cada una tiene sus características e impactos.

La utilización de las redes sociales y los correos electrónicos, por ejemplo, fueron las técnicas de comunicación más exitosas en cuanto permitieron, en 2009, evitar que se aprobara en la Ley de Ingreso, el impuesto sobre el acceso a internet.

Por otra parte se estila por parte del Congreso y del Poder Ejecutivo organizar foros de discusión y seminarios, son medidas muy útiles para contextualizar el debate y traer ideas novedosas para plasmar una propuesta o para influir en ella, siempre y cuando se organicen foros los más plurales posibles y se le dé la publicidad necesaria.

4.1.5 Metodología de investigación

Este aspecto del cabildeo abarca los ámbitos profesionales propiamente técnicos. Es muy importante apoyarse en expertos para la definición del problema y del alcance de su posible solución antes de iniciar cualquier tipo de actividad.

En primer lugar se necesita analizar el problema al cual se quiere dar una solución, y hay que evaluar de antemano si tiene una solución factible en un plano jurídico, en este caso se lleva a cabo una profunda investigación jurídica respecto a la viabilidad de una propuesta de iniciativa de ley (evaluación de impacto legislativo). En segundo lugar hay que investigar sobre los sustentos científicos que permiten dar una solución comprobable del problema (evalua-

ción de impacto económico⁴⁰ y/o técnico). En tercer lugar se necesita investigar sobre el público interesado y/o afectado por el problema y por su solución (evaluación de impacto social-electoral, análisis costo-beneficios). En cuarto lugar tenemos que estudiar el nivel de integración del problema con un tema de interés público o de agenda pública, hay que encontrar una fórmula aceptable para todos. Por último se necesita estudiar a fondo el contexto político, social y económico relativo al problema y diseñar un escenario previendo las variables involucradas.

Con base en estos estudios se puede recabar información estratégicamente relevante para seleccionar cuales son los nodos con mayor nivel de complejidad para concentrar el esfuerzo del cabildeo en ellos.

4.1.6 Planeación estratégica

Con base en la información recabada, y dependiendo del tipo de cabildeo y del caso o problema a resolver, se elabora la planeación estratégica.

Se seleccionan las líneas de acción que tomen en cuenta todas las variables que influyen en el resultado de una acción o campaña de cabildeo colocando a nuestro *“issue”* en una posición de superioridad frente a su oposición.

En esta etapa es muy importante la fase relativa al planteamiento de la iniciativa de ley y el diseño de la estrategia de seguimiento de la misma. Se diseñan las estrategias a adoptar con los legisladores (cabildeo directo o indirecto), con autoridades administrativas, con aliados, con los medios. Se elabora un protocolo en donde se planifican las acciones, responsables y recursos asignados por cada línea de acción. Asimismo, se define de manera anticipada una estrategia para el manejo de crisis basada en diseño de escenarios con un sistema de reacción y respuesta rápida.

5. Conclusión

El cabildeo representa una actividad profesional importante en apoyo a los legisladores, considerando, lamentablemente, las carencias del Congreso en términos de recursos humanos especializados en la evaluación de impacto legislativo, económico y sociales de las iniciativas de leyes presentadas.

El cabildeo es una actividad civilizada, profesional y constructiva que permite la participación de organizaciones, empresas y ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de los poderes públicos.

Entre otras funciones y beneficios el cabildeo tiene la de traducir e interpretar, las necesidades de los empresarios, y actores sociales en un lenguaje comprensible para los políticos y viceversa.

⁴⁰ En caso de que un proyecto de iniciativa de ley tenga un impacto presupuestal hay que elaborar el estudio correspondiente. Art. 18 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Frente al incremento de complejidad de la política en México, y de una creciente tensión y conflictualidad entre Poderes del Estado por un lado y organizaciones de interés por el otro, el cabildeo profesional permite a los tomadores de decisiones elegir entre las mejores alternativas, y no solamente respecto a los proyectos de Ley o Decretos sino respecto a los cursos de acción para llegar a su aprobación.

Bibliografía

- AINSWORTH, Scott H. The role of legislators in the determination on interest group influence. *Legislative Studies Quarterly* Vol. 22, No. 4 (Nov., 1997), pp. 517-533.
- BENTLEY, Arthur F. (1967) *The Process of Government*. Cambridge, Massachusetts. The Belknap Press of Harvard University Press.
- BERRY Sebastian (1992) Lobbyists: Techniques of the Political 'Insiders' Parliament Affairs. 45(2): 220-232.
- BOBBIO, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. (1997). *Diccionario de Política*. Tomo I, 10ª. Edición. Edit. Siglo XXI. México,
- HULA, Kevin W. (2002) Cabildeo/Lobbying. México: Ed Limusa.
- SUSANNE Lohmann, An Information Rationale for the Power of Special Interests. *The American Political Science Review*. Vol. 92, No. 4 (Dec., 1998), pp. 809-827.
- XIFRA Triadú, Jordi. (2000) El lobbying: cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas. Ed. Gestión Barcelona.
- WOODS, N. D. and Baranowski, M. (2006), Legislative Professionalism and Influence on State Agencies: The Effects of Resources and Careerism. *Legislative Studies Quarterly*, 31: 585-609.



◆ **Táctica**
parlamentaria
y **construcción**
de mayorías

◆ La forma de gobierno semipresidencial como una posible alternativa ante un gobierno sin mayorías

Sandra Valdés Robledo¹

1. Introducción

En 1997 México inició una etapa de alternancia, cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, esa alternancia trajo como resultado el nacimiento de un Congreso plural que dio pauta a la instalación real de gobiernos sin mayoría.

Posteriormente en las elecciones del año 2000 en las que se eligió presidente de la República y se renovaron ambas Cámaras del Congreso de la Unión, el partido hegemónico que por décadas había detentado el poder tanto del Ejecutivo como del Legislativo pierde la presidencia de la República y nuevamente la mayoría en el Congreso. Sin embargo y a pesar de ello, el Partido Acción Nacional obtiene el triunfo del Poder Ejecutivo tampoco alcanza la mayoría, ante este escenario, México se encuentra por segunda vez con los denominados gobiernos sin mayoría. Tales condiciones han impedido el buen cauce de las relaciones ejecutivo-legislativo.

Lo anterior lleva a afirmar que los mecanismos y facultades que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a cada uno de los poderes de la federación que conforman el sistema de gobierno mexicano para su buen funcionamiento y equilibrio, resultan rebasados sino es que obsoletos, e impiden los consensos adecuados para la aprobación de reformas estructura-

¹ Investigadora de la Subdirección de Análisis de Política Interior de la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, adscrita a la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis –SEDIA– de la Cámara de Diputados. Es abogada por la Universidad Autónoma del Estado de México y cuenta con estudios en Derecho Parlamentario, Derecho Parlamentario Comparado y Análisis e Investigación Parlamentaria, por la Universidad Iberoamericana y la Estatal de Nueva York. Autora del libro: *La transición: México ¿Del Presidencialismo al Semipresidencialismo?*

les requeridas en el país, para que éstas puedan ser concretadas se debe contar con un estado de gobernabilidad que haga viable el trabajo del legislativo.

Una posible alternativa para solucionar la problemática de gobiernos sin mayoría se visualiza con el tránsito del gobierno presidencial que actualmente impera en México a un gobierno semipresidencial o híbrido.

2. Formas de gobierno

Por sistema o forma de gobierno entendemos la forma en que se encuentran estructurados y organizados los poderes del Estado, las funciones que deben ejercer estos, y las relaciones que guardan entre sí, para su eficaz funcionamiento.²

Los primeros estudios acerca de las formas de gobierno fueron realizados por los griegos. Aristóteles las clasificó atendiendo al número de personas que ejercen el poder, y por interés de quienes ejercen el mandato en formas puras donde se ubica a la monarquía, a la aristocracia y a la democracia y en contraposición a estas, están las formas impuras donde se ubica a la tiranía, a la oligarquía y a la demagogia.³

Actualmente las formas de gobierno más comunes son la monarquía con sus variantes autocrática y parlamentaria, la democracia o república con sus variantes presidencialista y parlamentaria y la forma de gobierno de asamblea. Sin embargo, no debemos dejar de lado las formas de gobierno mixtos o híbridos, que emanan de una combinación de dos sistemas como es el caso del semipresidencial o semiparlamentario.

En un sistema presidencial el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que funge como jefe de Estado y Jefe de Gobierno y es generalmente llamada presidente. Como jefe de Estado es la cabeza de la nación y por lo tanto su representante ante las otras naciones; como Jefe de Gobierno encabeza al gabinete. Este sistema se fundamenta en la división de poderes; el período para el cual son elegidos tanto el presidente como el legislativo son fijos y la duración de los mandatos entre uno y otros son independientes. El país instaurador y modelo de este sistema son los Estados Unidos de Norteamérica.

En contraposición al sistema presidencial se encuentra el sistema parlamentario. En este sistema de gobierno el Poder Ejecutivo se deposita en dos personas: se encuentra el jefe de Estado que puede ser un presidente o monarca y un Jefe de Gobierno representado por un Primer Ministro, Canciller, etc., este último será quien encabece al gabinete.

Este tipo de sistema precisamente se le denomina parlamentario porque el Jefe de Gobierno y el mismo gabinete surgen del parlamento; se funda en

² Valdés, 2006, p.15.

³ El tiempo y las circunstancias históricas, jurídicas, políticas, económicas, sociales e incluso culturales, han influido en la degeneración de las formas de gobierno aristotélicas dando origen a la teocracia, a la autocracia, al despotismo y a la dictadura.

la colaboración de poderes en donde, por existir un nexo vinculatorio directo entre la composición del órgano legislativo y el ejecutivo, se admite una relación inmediata entre ambos; se encuentra el doble mecanismo de relación de confianza entre el gobierno y el parlamento; y en el marco de pesos y contrapesos existe la facultad de disolución de los cuerpos legislativos por parte del jefe del Estado de acuerdo con el gobierno. Su principal representante es el Reino Unido, creador de este sistema.

El sistema de asamblea, también conocido como “directorial”, se caracteriza por la estructura colegial del Poder Ejecutivo, es decir, se conforma por varios individuos. El caso típico de esta forma de gobierno es Suiza. En este país el Ejecutivo se integra por 7 miembros y la jefatura de Estado es rotativa. El tiempo durante el cual se ejerce el poder, se caracteriza por un mandato fijo de cuatro años, lo que implica que las personas que lo integran fungen como jefe de Estado durante alrededor de seis meses y medio, mientras tanto, los otros integrantes tienen funciones de ministros, fungiendo como integrantes del gabinete.

Por último, debemos mencionar a los sistemas híbridos o mixtos como son el semipresidencial o semiparlamentario. Estos surgen de una combinación de mecanismos del sistema presidencial y del parlamentario, que buscan amalgamar las ventajas de ambos sistemas. Sobre éste se pueden señalar las siguientes características:

- a. El jefe de Estado es elegido directamente⁴ por la ciudadanía –como sucede en los sistemas presidenciales– para un período determinado.
- b. El jefe de Estado comparte el Poder Ejecutivo con un primer ministro –autoridad dual–, quien es el Jefe de Gobierno y es designado por la mayoría parlamentaria.
- c. El primer ministro y su gabinete son independientes del presidente, porque dependen del Parlamento ante el cual son responsables, y éste a su vez debe aprobar la formación del gobierno y puede provocar su caída mediante un voto de censura, –como sucede en los sistemas parlamentarios–.
- d. El gobierno determina y dirige la política nacional.
- e. El primer ministro dirige las acciones del gobierno.
- f. Posibilidad de cohabitación⁵ o coexistencia ante un gobierno dividido o sin mayorías.

Las características de cada uno de los sistemas de gobierno –con excepción del sistema directorial– arriba descritos, se pueden resumir en el siguiente cuadro:

4 Al hablar de una elección directa, estamos refiriéndonos al voto que emite cada ciudadano en favor de un candidato propuesto por un partido político para ocupar un cargo de elección popular.

5 La “cohabitación política” o coexistencia surge con un gobierno dividido, cuando el Jefe de Estado quien cuenta con una legitimidad producto de un proceso electoral, pertenece a un partido distinto al de la mayoría parlamentaria.

| Sistema Presidencial | Sistema Parlamentario | Sistema Semipresidencial |
|---|---|---|
| <p>Jefe de Estado y de gobierno en una sola persona.</p> <p>Mandato fijo.</p> <p>Separación de poderes.</p> <p>Cada poder se elige por voto directo.</p> <p>No se puede disolver el congreso.</p> <p>No hay revocación de mandato.</p> <p>No hay moción de censura.</p> <p>Estabilidad ejecutiva.</p> | <p>Ejecutivo dual: existe un jefe de Estado que puede ser electo directamente o por vía hereditaria y un Jefe de Gobierno que surge del parlamento.</p> <p>Colaboración de poderes.</p> <p>El gabinete es conformado por parlamentarios.</p> <p>Reelección.</p> <p>Voto de confianza o moción de censura para aprobar al gobierno.</p> <p>Disolución del parlamento.</p> <p>Mayor fluidez de las relaciones ejecutivo-legislativas.</p> | <p>Jefe de Estado, electo directamente y es un presidente.</p> <p>Jefe de Gobierno, propuesto por Ejecutivo, ratificado por Legislativo.</p> <p>El gabinete no se conforma por parlamentarios, a los integrantes los proponen y aprueban ambos jefes.</p> <p>Moción de Censura o voto de confianza hacia el Jefe de Gobierno.</p> <p>Revocación de mandato.</p> <p>Colaboración de poderes.</p> <p>Reelección limitada.</p> <p>Existe la cohabitación, funciona con gobiernos con o sin mayorías.</p> |

3. Derecho Comparado

Diversos autores sostienen la tesis de que la falta de mayoría absoluta genera escenarios de anarquía parlamentaria que se traducen en una falta de consenso. Como consecuencia, las iniciativas de reforma presentadas por el Ejecutivo o por los grupos parlamentarios no son aprobadas con la rapidez que demanda la sociedad. Contrario a esta postura, podemos señalar que la falta de la mayoría absoluta obliga a los legisladores a realizar un intenso trabajo de cabildeo para alcanzar los consensos necesarios para aprobar las reformas jurídicas que demanda la nación para su modernización.

El sistema presidencial implementado en México y en América Latina contiene las características propias del modelo norteamericano, sin embargo, cada nación le ha adherido otras que lo hacen único.

Estas particularidades han generado dos corrientes críticas: la de los que se inclinan en señalar que dichas características cuentan con matices de otro sistema, principalmente el parlamentario, y por el contrario la de los que afirman que sólo son una modalidad dentro del propio sistema.

En el Derecho Comparado encontramos que en América Latina diversos países han implementado modificaciones a su sistema de gobierno a través de la incorporación de mecanismos de corte parlamentario, tales son los casos de Argentina, Perú, Uruguay y Venezuela.

Argentina

En el sistema argentino se encuentra una figura característica del sistema parlamentario: el jefe de gabinete de ministros, quien en conjunto con los demás ministros secretarios, tienen a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendan y legalizan los actos del presidente. Es nombrado por el presidente pero también puede ser removido por éste; tiene responsabilidad política ante el Congreso de la nación.

Hay algo que nos llama la atención al analizar esta figura pues, a pesar de que es nombrado por el presidente y puede ser removido por éste, también puede ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras o ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las cámaras, en el momento que concurra al Congreso.

Perú

Perú otro país con un sistema presidencial, destaca por contar con la figura del Consejo de Ministros a quien el presidente confía la dirección y la gestión de los servicios públicos; además, tienen como facultad asistir a las sesiones del Congreso –Poder Legislativo–, y participar en los debates con voz pero sin voto. Al respecto, el Poder Legislativo tiene un rol importante en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Ante el Congreso, el presidente del consejo tiene facultad para plantear una cuestión de confianza con el efecto de que éste dé su aprobación a las acciones que el gobierno está llevando a cabo.

Con relación a la responsabilidad política, el Consejo de Ministros o los ministros por separado, son sujetos del voto de censura o del rechazo de la cuestión de confianza por parte del Congreso. La consecuencia de un voto de censura es la renuncia del Consejo de Ministros o del ministro censurado. Frente a la facultad del Congreso para revocar el mandato de los ministros mediante la presentación de un voto de censura o la desaprobación de una cuestión de confianza, el Ejecutivo está facultado para disolver el Congreso, bajo las limitaciones que la propia Constitución le impone.

Uruguay

Uruguay es uno de los países latinoamericanos con los matices parlamentarios más marcados, por un lado encontramos al Consejo de Ministros y, la injerencia del Poder Ejecutivo en el Legislativo a través del vicepresidente quien funge como Presidente de la Asamblea y del Senado cuando no ejerce funciones del Ejecutivo, y por otro lado, la facultad de control del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo por medio de la moción de censura y, frente a ella y como facultad de control del Ejecutivo hacia el Legislativo, la de disolución de las cámaras, misma que –como sucede en el caso de Perú– deberá ejercerse bajo las limitaciones que la ley le señale.

Venezuela

Venezuela es otro de los casos en América Latina, de un país presidencial con tintes parlamentarios. En este sentido la primera figura que destaca es la del vicepresidente que es el órgano directo y colaborador inmediato del presidente de la República, al cual se le concede la condición de Jefe del Ejecutivo nacional. Entre las atribuciones que se le otorgan se encuentran:

- Presidir el Consejo de Ministros, previa autorización del presidente de la República.
- Coordinar las relaciones del Ejecutivo Nacional con la Asamblea Nacional.
- Nombrar y remover a los funcionarios nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad.

Sobre esta figura destaca que puede ser removido no nada más por el presidente, su remoción puede estar sujeta a una moción de censura, no pudiendo optar al cargo por el resto del período constitucional tanto de vicepresidente como de ministro. El hecho de que se entable una moción de censura hacia el vicepresidente, es una muestra de desconfianza por parte del Parlamento hacia el Ejecutivo y es una presión bastante fuerte de control lo que obliga al Ejecutivo a ser muy cuidadoso y selectivo con sus colaboradores.

Frente a este control del Legislativo, encontramos una facultad muy importante del Ejecutivo que deriva de la moción de censura hacia el vicepresidente, la de disolver a la Asamblea Nacional. La disolución, que además conlleva a la convocatoria de elecciones, es la consecuencia de que la asamblea haya aprobado mociones de censura en tres ocasiones dentro de un mismo período constitucional para remover al vicepresidente. Sin embargo, al igual que como sucede en el caso peruano, debemos señalar que la asamblea no puede ser disuelta en el último año de su período constitucional.

En el caso venezolano, los ministros tienen derecho a participar en los debates de la Asamblea Nacional y de sus comisiones con voz pero sin derecho al voto.

En el siguiente cuadro se resumen las figuras que nos llevan a inferir que los países comparados, aun cuando están regidos por el sistema de gobierno presidencial, se les puede identificar como un sistema con matices de corte parlamentario:

| ARGENTINA ⁵ | PERU ⁶ | URUGUAY ⁷ | VENEZUELA ⁸ |
|--|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Jefe de Gabinete: (Propuesto y removido por el Ejecutivo). - Moción de censura aplicada para que el Congreso manifieste su desconfianza. - Tiene voz sin voto en los debates del Congreso. | <ul style="list-style-type: none"> - Consejo de Ministros: su presidente es electo y removido por el Ejecutivo. - Tiene obligación de acudir a la asamblea y plantear una cuestión de confianza para que ésta otorgue su aprobación. - Voto de censura individual o conjunta, con renuncia de uno o todos. - El presidente: disuelve el Congreso durante los primeros 4 años de mandato, no puede hacerlo en el último. Lo hace cuando se niega la confianza a dos consejos. Convoca a elecciones, si éstas no se llevan a cabo en el plazo señalado el Congreso disuelto se conforma nuevamente y destituye al consejo de ministros. Un nuevo Congreso continúa con el período del disuelto. | <ul style="list-style-type: none"> - Consejo de Ministros. - Vicepresidente para casos de vacancia, quien mientras tanto funge como Presidente del Poder Legislativo. - Moción de censura individual, plural o colectiva, debe ser aprobada por la mayoría absoluta de la asamblea, pero el presidente podrá vetarla, para superar el veto se requiere de la misma mayoría, pero de no superarse el veto la consecuencia es la disolución de las cámaras. - Las Cámaras no se pueden disolver durante los últimos meses del mandato. - Otra consecuencia, si no se convoca a elecciones el Congreso se reúne nuevamente y el gobierno cae. | <ul style="list-style-type: none"> - Consejo de Ministros. - Vicepresidente coordina al Ejecutivo con el Legislativo y se le otorga el cargo de Jefe del Ejecutivo Nacional. Propone nombramiento y remoción de ministros. - Moción de censura hacia el vicepresidente y ministros. - Disolución de la Asamblea Nacional por remover al vicepresidente a través de la aprobación de moción de censura en 3 ocasiones en un mismo período. - Legisladores sujetos a referendo revocatorio de mandato, y a rendir cuentas ante el electorado de su circunscripción. |

Fuente: Elaboración propia con información de las Constituciones Políticas de cada uno de los países que se comparan.

Así pues, vemos en estos países claramente marcados los pesos y contrapesos del sistema parlamentario, a través de las mociones de censura y los votos o cuestiones de confianza, la disolución de las Cámaras, la injerencia del Poder Ejecutivo en el Legislativo por medio de la figura del vicepresidente o la desig-

6 Información tomada de la *Constitución de la Nación Argentina*.

7 Con información de la *Constitución Política de 1993*.

8 Información tomada de la *Constitución de la República*.

9 Con información de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*.

nación de parlamentarios, así como la delegación de facultades o atribuciones mediante la existencia de un jefe de gabinete de ministros.

Todas las figuras anteriores, características de un sistema parlamentario y traspoladas a un sistema presidencial, nos llevan a presumir la existencia de un sistema semipresidencial, en el que encontramos como bien lo señala Giovanni Sartori,¹⁰ un aparato político de doble motor, en el que funciona una vez mediante el sistema presidencial y otra en donde emerge el sistema parlamentario según las condiciones o circunstancias que se presenten.

A pesar de todos estos tintes parlamentarios, diversos autores señalan que no se trata de sistemas semipresidenciales, sino que a decir de José Ortiz Mercado¹¹ –quien cita a Karl Loewenstein– nos encontramos frente a un Presidencialismo híbrido, en donde el gobierno trata de disminuir la influencia del Ejecutivo incorporando precisamente elementos parlamentarios.

4. El sistema de gobierno mexicano

Para efectos de este trabajo es menester señalar que en México, el artículo 40 constitucional establece cuál es la forma de gobierno que nos rige:

“Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.”

Como se desprende del artículo 40 constitucional, la forma de gobierno de México es la República. De acuerdo con Miguel Carbonell¹² esta forma de gobierno tiene tres características:

1. La jefatura del Estado no se transmite vía hereditaria ni es desempeñada con carácter vitalicio.
2. Participación relativamente directa del pueblo en su elección y renovación.
3. Conductas y valores acordes con lo que se ha llamado republicanismo.¹³

10 1999, p. 168.

11 2000.

12 2000 pp. 22-23.

13 De acuerdo con Miguel Carbonell (2000: 22-23), los supuestos ideológicos de la República son los siguientes: *Transigencia*, que se traduce en la participación libre de clases en el poder político; *Laicismo*, que no es otra cosa que la tolerancia hacia todas las creencias religiosas, la vida social y política del Estado; *Libertad e igualdad*, valores que responden a las necesidades de desarrollo del capitalismo y la participación de todos los ciudadanos en el proceso político y, la *Cultura* como exigencia que implica la educación de los habitantes dentro de los propios principios republicanos.

En la segunda característica van implícitos los otros elementos de la forma de gobierno de México, así encontramos los elementos de la representatividad y de la democracia.

Por lo tanto, de las características de la forma de gobierno y de las anteriormente señaladas se desprende que la forma de gobierno republicana de México se ubica en la variante presidencial.

5. El sistema presidencial en México

El sistema presidencial mexicano se inspira en el modelo del sistema norteamericano quienes, con la experiencia del sistema inglés, pretenden limitar al Poder Legislativo, con el objeto de que el gobierno no emane de éste.

Ahora bien, en un sistema presidencial el Poder Ejecutivo se concreta en una persona como titular de un órgano monocrático que podría considerarse como un “monarca elegido”. A esta persona o titular se le denominará Presidente y en él recaen ambas funciones, las de jefe de Estado y la de Jefe de Gobierno, y para su mejor desempeño se auxiliará de un gabinete.

México tiene un sistema de gobierno presidencial porque existe una división de Poderes (art. 49 constitucional), encontramos legitimidad dual que implica la elección directa de representantes (titular del Poder Ejecutivo y miembros del Poder Legislativo), la jefatura del Ejecutivo no se transmite por vía hereditaria –es elegido directamente por el pueblo–, lo que conlleva a un período o mandato fijo.

En el artículo 80 constitucional se dispone que:

“Art. 80. Se deposita el ejercicio del supremo *Poder Ejecutivo de la Unión* en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Aquí se observa la primera característica del sistema presidencial: un solo individuo.

Respecto a la elección del presidente, de acuerdo con el artículo 81 de la propia Constitución se señala que:

“...será directa y en los términos que disponga la ley electoral”.

En este artículo se localiza una segunda característica: la jefatura se transmite mediante una elección directa y no por vía hereditaria como ocurre en el caso de las monarquías, y ésta se complementa con lo que establece el artículo 83 constitucional:

“El Presidente entrará a ejercer su encargo... y durará en él seis años. ...”

Así pues, el cargo tampoco es desempeñado de manera vitalicia, sino por el contrario, está sujeto a un mandato fijo, que en los sistemas presidenciales por lo regular fluctúa entre los cuatro a ocho años, en México, como se observa es de seis años.

6. Gabinete

Líneas arriba se menciona que el Ejecutivo para su mejor desempeño se auxiliará de un gabinete. El gabinete es el conjunto de altos funcionarios –llamados también ministros o secretarios de Estado según sea el caso–, en quienes recae la responsabilidad de coadyuvar en la función Ejecutiva del Estado al frente de las carteras, jefaturas o departamentos que les han sido confiados.¹⁴

En el caso de México, la figura del gabinete formalmente no existe, la Constitución Política reconoce a los secretarios del despacho o secretarios de Estado que serán los encargados de cada una de las secretarías de Estado, tal y como se desprende de los artículos 89, fr. II, 90, 91, 92 y 93 constitucionales, en los que se establecen su nombramiento, requisitos para ocupar el cargo, facultades y obligaciones, pero no a la figura del gabinete como tal, sin embargo, en la costumbre esta figura es reconocida y al grupo de funcionarios encargado de las secretarías de Estado en la práctica se les ha vinculado como el gabinete del Poder Ejecutivo.¹⁵

En un sistema presidencial, la conformación del gabinete es una de las principales facultades del titular del Ejecutivo, éste puede nombrarlos y removerlos libremente y no tienen responsabilidad directa ante el Congreso. Esta característica es importante porque el gabinete en un sistema parlamentario juega uno de los principales papeles, éste surge del parlamento, es decir, generalmente los encargados de despacho son parlamentarios, y esta particularidad los hace responsables directos ante el parlamento.

7. Gobiernos sin mayorías o gobiernos divididos

Desde la segunda mitad del gobierno (1997) del entonces presidente constitucional Ernesto Zedillo, México inició una etapa de alternancia, cuando su partido perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados e inicia el desmoronamiento del partido hegemónico.

Esa alternancia trajo como resultado el nacimiento de un Congreso plural que dio pauta a la instalación real de gobiernos sin mayorías.

Al respecto, debemos dejar claro que se entiende por gobiernos sin mayorías a fin de evitar confusiones con el término “gobiernos divididos” toda vez

14 Valdés, 2006, p. 56.

15 Gamboa *et al.*, 2010 p. 6.

que, aunque ambos términos de alguna manera están ligados intrínsecamente, se tiende a utilizarlos indiscriminadamente.

El término “gobiernos divididos” se refiere a la situación en que el titular del Ejecutivo Federal pertenece a un partido y la mayoría del Congreso a otro. De manera similar, gobiernos sin mayoría alude a la circunstancia en que ningún partido controla por sí solo el cincuenta por ciento más uno de los asientos del Congreso o de alguna de sus Cámaras. La composición del Congreso puede variar según el número existente de partidos y las reglas que traducen el número de votos en curules; pero, para hablar de estos dos fenómenos, es condición necesaria que el partido del presidente no cuente con la mayoría de asientos parlamentarios.¹⁶

Lo anterior –como puede observarse– se corrobora con el comportamiento de la conformación de la Cámara de Diputados a partir de la LVII Legislatura, donde lo que realmente se presentó en México fue un gobierno sin mayorías y no un gobierno dividido, pues el partido del titular del Ejecutivo (PRI) no obtuvo la mayoría absoluta de la Cámara -cincuenta por ciento más uno, que equivale a 250 diputados más uno- que se requiere para respaldar y aprobar sin obstáculos de ningún tipo las iniciativas de reforma que este propusiera.

Al mismo tiempo, podemos señalar que el escenario que se presentó no fue de gobiernos divididos, pues de acuerdo con Casar y Marván (2002) ello se hubiera dado si cualquiera de los partidos de la oposición hubiesen alcanzado la mayoría absoluta que venimos señalando y es el caso ningún partido la alcanzó:

| Conformación de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura¹⁶ | |
|---|-----------------------|
| PARTIDO | No. DE CURULES |
| PRI | 239 |
| PAN | 121 |
| PRD | 125 |
| PVEM | 6 |
| PT | 7 |
| S/P | 2 |

El año 2000 fue un parteaguas para México. En este año, se llevó a cabo uno de los procesos electorales más importantes de la vida política del país. A través de este proceso –que culminó en dos sucesos trascendentales–, se renovaron el Poder Ejecutivo y Legislativo federales: el desmoronamiento que se inició en la LVII Legislatura llega a su culminación, cae el régimen del partido hegemónico, éste pierde la presidencia de la República y la obtiene el Partido Acción Nacional (PAN), sin embargo, la tendencia a la pluralidad por un lado, debido a la diversidad de partidos políticos que obtienen un lugar en el gobierno, y la coalición por el otro, por la necesidad de obtener la aprobación en las po-

16 Casar *et al.*, 2002 p. 9.

17 Referencia Especializada, 2010 p. 4.

líticas y directrices en el desarrollo y desempeño del gobierno, representan nuevamente un escenario de gobierno sin mayoría pero sujeto al proceso de democratización, que es una de las etapas que marca una transición política.

| Conformación de la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura¹⁷ | |
|--|-----------------------|
| PARTIDO | No. DE CURULES |
| PRI | 208 |
| PAN | 205 |
| PRD | 54 |
| PVEM | 17 |
| PT | 8 |
| PSN | 3 |
| PAS | 2 |
| Convergencia por la Democracia | 1 |
| S/P | 2 |

En las elecciones intermedias del 2003 para renovar la Cámara de Diputados se continúa con la línea de democratización y pluralismo, conformándose la Cámara de la siguiente manera:

| Conformación de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura¹⁸ | |
|--|-----------------------|
| PARTIDO | No. DE CURULES |
| PRI | 201 |
| PAN | 148 |
| PRD | 97 |
| PVEM | 17 |
| PT | 6 |
| Convergencia por la Democracia | 5 |
| S/P | 26 |

Como se observa, el partido del Ejecutivo federal nuevamente pierde la mayoría de su partido, necesaria para respaldar la aprobación sobre todo de reformas estructurales de importancia para el desarrollo y buen funcionamiento del país.

Posteriormente, el año 2006 se vio envuelto en acontecimientos electorales que provocaron en una gran parte de la sociedad demostrar que en México existe la necesidad de grandes reformas encaminadas a modificar el sistema de gobierno mexicano.

El escenario de una institución informando que no podía declarar ganador a un candidato porque una estrecha diferencia del número de votos no permitía establecer el triunfo y que, por el contrario, infería un empate, alentaba

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

a pensar cómo se resolvería la situación si en México no se cuentan con los mecanismos legales a los cuales recurrir para el caso de que en alguno de los comicios no se pueda declarar a ningún candidato como triunfador, ¿acaso será necesario implantar el mecanismo de la segunda vuelta? En México contamos con leyes diseñadas para un sistema electoral que en lo relacionado con procesos electorales operan para tiempos en los que los electores se inclinan por un partido y ésta define claramente una mayoría. Sin embargo, en esta ocasión la sociedad se comportó altamente participativa pero también altamente polarizada, hecho que se reflejó nuevamente en la conformación de la Cámara de Diputados:

| Conformación de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura¹⁹ | |
|---|-----------------------|
| PARTIDO | No. DE CURULES |
| PRI | 206 |
| PAN | 127 |
| PRD | 106 |
| PVEM | 17 |
| PT | 12 |
| Convergencia por la Democracia | 17 |
| PANAL | 9 |
| PASDC | 5 |
| S/P | 1 |

Aquí nuevamente se observa que en este proceso electoral donde se renovaron los poderes Ejecutivo y Legislativo, el primero inicia su período de gobierno bajo las condiciones de un gobierno sin mayorías, pues su partido pierde la mayoría absoluta y los de la oposición tampoco la alcanzan. Esta misma dinámica se repite en las elecciones intermedias con las que se renueva la Cámara de Diputados para integrar la LXI Legislatura:

| Conformación de la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura²⁰ | |
|--|-----------------------|
| PARTIDO | No. DE CURULES |
| PRI | 237 |
| PAN | 143 |
| PRD | 71 |
| PVEM | 21 |
| PT | 13 |
| Convergencia por la Democracia | 6 |
| NA | 9 |

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

El escenario relacionado con la transición política y los tiempos democráticos que vive el país nos llevan a apuntar que la estructura institucional no está diseñada para los consensos. Tendrá que haber reformas que ayuden a la celebración de acuerdos futuros para la aprobación de las reformas estructurales que tanto se han mencionado y que integran las llamadas reforma del Estado y reforma política. Sin embargo, para que ésta pueda ser concretada se debe contar con un estado de gobernabilidad que haga viable el trabajo del Poder Legislativo.

La gobernabilidad parte de un Congreso con mayorías, contrario a lo que ha sucedido –como hemos observado– a partir de la LVII Legislatura y específicamente con la conformación de la Cámara de Diputados nos hemos caracterizado por contar con gobiernos sin mayorías, los que han dado como resultado una relación Ejecutivo-Legislativa hostil y, por lo tanto, también ha contribuido, si no a una parálisis legislativa, sí a un bloqueo en la aprobación de reformas de suma importancia para el país.

Ahora bien, es cierto que esta parálisis en parte fue ocasionada por el desmoronamiento del partido hegemónico, y por ende ha sido un factor que ha debilitado al Poder Ejecutivo, situación que precisamente está dando paso a establecer un nuevo sistema de gobierno encaminado por el fortalecimiento del Poder Legislativo y orillando no a una separación de poderes sino a una colaboración de los mismos.

Ante esta situación, la pregunta que nos hacemos es: México se encuentra en una etapa de transición política que no es otra cosa que el tránsito de un régimen de gobierno a otro y que por ende lleva claramente a la necesidad de establecer nuevos mecanismos que permitan, ante un gobierno sin mayorías, llegar a los consensos o acuerdos que permitan las correctas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, que permita la gobernabilidad, por lo tanto tal planteamiento no lleva a hacernos el siguiente cuestionamiento ¿es necesario establecer un mecanismo que sirva de enlace entre ambos poderes y permita en una línea de igualdad alcanzar el equilibrio?

Con el objeto de que los poderes de la unión cuenten con las herramientas necesarias para alcanzar ese equilibrio y ante circunstancias como lo son los gobiernos sin mayoría que acarrearán como consecuencia la falta de acuerdos, consideramos que es viable proponer la modificación parcial del sistema de gobierno a través de la incorporación de la figura del Jefe de Gobierno o Jefe de Gabinete con el fin de que funja como una alternativa para la construcción de acuerdos entre las relaciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Es necesario un mecanismo que haga las funciones de puente entre ambos poderes. En México, desde siempre, ha habido la inquietud de instaurar un sistema de gobierno distinto al presidencial.²² Ante la Cámara de Diputa-

22 Al respecto cabe señalar que en la XXVII Legislatura fue presentada por diversos diputados encabezados por L. Sánchez Pontón un proyecto que proponía el cambio del régimen presidencial por el parlamentario, y cuyas principales propuestas consistían en: El ejercicio del Poder Ejecutivo por el Presidente de la República mediante un *Consejo de Ministros*; Nombramiento de un Presidente del Consejo de ministros por el Presidente de la República; Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para otorgar o retirar su confianza al Consejo de Ministros. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Legisla-

dos se han presentado una serie de propuestas que ofrecen mecanismos que pueden evitar esa parálisis o bloqueo en el trabajo legislativo.²³ De ser en un momento dado impulsadas para su aprobación implicaría el establecimiento de un nuevo sistema de gobierno, cuyo cambio estimamos no debe ser radical sino paulatino. El resultado sería un tránsito del sistema presidencial a uno semipresidencial. Al respecto queda claro que surgen confusiones terminológicas entre si es semiparlamentario o semipresidencial, pues aunque los conceptos llegan a manejarse como sinónimos no lo son.

La principal característica para clarificar si se trata de un sistema semipresidencial o semiparlamentario es el establecimiento de la figura de Jefe de Gobierno o Jefe de Gabinete que da la característica de dualidad al Poder Ejecutivo.

Recordemos que en un sistema presidencial el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que funge como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y es generalmente llamada presidente. Como Jefe de Estado es la cabeza de la nación y por lo tanto su representante ante las otras naciones; como Jefe de Gobierno encabeza al gabinete. En un sistema de gobierno parlamentario el Poder Ejecutivo se deposita en dos personas se encuentra el Jefe de Estado que puede ser un presidente o monarca y un Jefe de Gobierno representado por un Primer Ministro, Canciller, etc. este último será quien encabece al gabinete. Este tipo de sistema precisamente se le denomina parlamentario porque el Jefe de Gobierno y el mismo gabinete surgen del parlamento, por lo regular el Jefe de Gobierno es el líder de la bancada mayoritaria y los ministros son parlamentarios.

En el caso específico para México las características de un gobierno semipresidencial consideramos que serían las siguientes:

tura XXVII, Año Legislativo II, Período Ordinario 29 de diciembre de 1917, Diario No. 95. Tomado de la Base de Datos: Diario de los Debates de la siguiente página en Internet: <http://cronica.diputados.gob.mx/>. Posteriormente durante la XXIX Legislatura, en diciembre de 1921, diputados del Partido Liberal Constitucionalista encabezados por el diputado Ignacio Borrego, presentaron a la Cámara un proyecto de reformas y adiciones a la Constitución con el objeto de abolir el régimen presidencial y sustituirlo por un régimen parlamentario. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Legislatura XXIX, Año Legislativo II, Período Ordinario 1 diciembre de 1921, Diario No. 55. Tomado de la Base de Datos: Diario de los Debates de la siguiente página en Internet: <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

- 23 A partir de la LVIII Legislatura los diputados de diversos Grupos Parlamentarios presentaron diversas iniciativas encaminadas a incorporar en el sistema de gobierno la figura del Jefe de Gobierno o Jefe de Gabinete. Durante la LVIII Legislatura se presentaron dos iniciativas una el 5 de diciembre de 2001 por Eric E. Villanueva Mukul del PRI y otra por Martí Batres Gaudarrama del PRD el 5 de abril de 2002; en la LIX Legislatura el 19 de abril de 2005 fue presentada una iniciativa en la materia por el Dip. José Alberto Aguilar Inárritu del PRI; durante la LX Legislatura la inquietud por la implementación de un cambio de gobierno se incrementó encontrándose cuatro iniciativas en el mismo sentido: dos por el PRI a cargo de Jesús Ramírez Stabros presentada el 7 de diciembre de 2006 y por los diputados federales por Hidalgo presentada el 13 de septiembre de 2007, dos iniciativas por el PRD a cargo de Silvia Oliva Frago presentada el 26 de abril de 2007 y otra por Ruth Zavaleta Salgado presentada el 11 de diciembre de 2007 y una más a cargo de Rubén Aguilar Jiménez y Rodolfo Solís Parga del PT presentada el 11 de marzo de 2008. Información obtenida de la base de datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

- Contar con un presidente electo directamente por el pueblo.
- El ejecutivo se depositaría en dos personas el presidente que fungiría como Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno.
- El Jefe de Gobierno sería propuesto por el Ejecutivo y ratificado a través de un voto de confianza por el Poder Legislativo.
- La función principal del Jefe de Gobierno radica en estabilizar las relaciones Ejecutivo-Legislativo, pues al estar esta figura avalada por los dos poderes, se llegaría a un escenario de gobernabilidad que pueda evitar llegar a una parálisis o bloqueo en el trabajo legislativo.
- La remoción del Jefe de Gobierno radicaría en que el Congreso le retire su voto de confianza, al suceder esto se estaría en el entendido de que sus funciones no están siendo desempeñadas adecuadamente. Se señala que un sistema parlamentario tiene la desventaja de contar con gobiernos inestables, para evitar esa inestabilidad, consideramos precisamente que la moción de censura debe recaer única y exclusivamente en el Jefe de Gobierno y no en el gabinete que deberá ser propuesto al Jefe de gobierno por el Jefe de Estado.
- Reección legislativa: La reección legislativa hasta por dos períodos consecutivos, con el objeto entre otros de permitir la continuidad y profesionalización de los legisladores y relaciones entre ambos poderes más estables.

Por otro lado, en un sistema semipresidencial, el presidente sigue contando con facultades fuertes como son conducir la política exterior, el mando de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad, el derecho de veto, la suscripción de tratados internacionales. El presidente no es directamente responsable ante el parlamento.

Una característica que salta a la vista es que puede existir la cohabitación, misma que se presenta en casos de gobiernos sin mayorías. Y en ese sentido el Jefe de Gobierno será el encargado de asumir toda la responsabilidad del gobierno a través precisamente de los consensos y acuerdos a los que queda obligado celebrar y coordinar por la confianza que el Parlamento le otorga.

En un semiparlamentarismo, el Jefe de Estado no es un monarca, pero funciona como tal, ejerce funciones simbólicas y protocolarias y precisamente la responsabilidad recae en el Jefe de Gobierno, el cual de implantarse tendría que surgir directamente del Poder Legislativo, es decir, ser un parlamentario.

Ahora bien, hemos empezado a tener rasgos parlamentarios desde el momento que ha habido la necesidad de formar coaliciones, precisamente con el objeto de cohabitar.

En ese sentido se puede señalar que se denomina a un gobierno semipresidencial tomando también como base su funcionamiento de acuerdo a la conformación del Poder Legislativo, cuando se presenta un escenario con mayorías será difícil que se solicite la dimisión del gobierno y, por lo tanto, el

sistema funcionará como un presidencialismo fuerte; cuando no se cuenten con mayorías y se presente un escenario que pueda llevar a la parálisis o bloqueo del trabajo legislativo y a la ingobernabilidad, podrán aplicarse mecanismos de tipo parlamentario como la moción de censura con el objeto de la dimisión del gobierno –en este caso Jefe de Gobierno–, para encontrar a la figura idónea que de la estabilidad necesaria para la celebración de acuerdos y entonces funcionará como un sistema de corte parlamentario. En este caso se aplicaría lo que tan atinadamente apunta Sartori, el semipresidencialismo es un sistema o forma de gobierno de “doble motor”.

Con un sistema semipresidencial la sociedad no estaría preocupada por ver quién será el dirigente del país por seis años, sino por conformar fuerzas políticas capaces de celebrar pactos de gobernabilidad y de conformar las autoridades e instituciones públicas necesarias para la conducción del país.

El sistema de gobierno semipresidencial favorecería las estrategias del congreso de tal manera que dentro del marco de pesos y contrapesos, contaría con el mecanismo del voto de confianza, que utilizaría a favor de quien fungiera como Jefe de Gobierno cuya función principal sería fomentar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo; y sus facultades corresponderían a la coordinación con los secretarios de despacho y conducción de las correctas relaciones con el Poder Legislativo.

Bibliografía

- CARBONELL, Miguel (2000), *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, Tercera edición, Editorial Porrúa, México.
- CASAR, María Amparo y Marván, Ignacio Coord. (2002), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. CIDE-Taurus. México.
- Constitución de la Nación Argentina*. Disponible en: <http://www.diputados.gov.ar/>
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/enmienda2009.pdf>
- Constitución de la República*. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>
- Constitución Política de 1993*. Disponible en: <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/constitucion>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Legislatura XXVII, Año Legislativo II, Período Ordinario 29 de diciembre de 1917, Diario No. 95. Tomado de la Base de Datos: Diario de los Debates de la siguiente página en Internet: <http://cronica.diputados.gob.mx/>
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Legislatura XXIX, Año Legislativo II, Período Ordinario 1 diciembre de 1921, Diario No. 55. Tomado de la Base de Datos: Diario de los Debates de la siguiente página en Internet: <http://cronica.diputados.gob.mx/>
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (Base de datos). Diversas fechas: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- GAMBOA, Montejano, Claudia, Valdés Robledo, Sandra (2010), *Ratificación de Gabinete. Estudio Teórico Conceptual, Derecho Comparado y de Iniciativas presentadas en la materia*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, SPI-ISS-27-10, Octubre.
- Integración de la Cámara de Diputados por Partido Político a partir de la XL Legislatura (1946)*, –Borrador–. RE-A-04-10. Cámara de Diputados LXI Legislatura, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Referencia Especializada.
- ORTIZ Mercado, José (2000), *“Presidencialismo vs Parlamentarismo una Propuesta para Bolivia”*, Documento obtenido en el Diplomado de Derecho Parlamentario Comparado, impartido por la Universidad Iberoamericana en coordinación con la Universidad del Estado de New York y la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Marzo-Septiembre, México.
- SARTORI, Giovanni (1999), *Ingeniería Constitucional Comparada, Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, Tercera reimpresión, México.
- VALDÉS Robledo, Sandra (2006), *La transición, México ¿Del presidencialismo al semipresidencialismo?*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

◆ Los acuerdos y prácticas parlamentarias como instrumento de fortalecimiento del Poder Legislativo

Jaime Izmael Magaña Mata¹

Luis David Coaña Be²

Alfonso Díaz Herrera³

1. Introducción

¿Cómo pueden influir los acuerdos y prácticas parlamentarias en la construcción de mayorías, en la inclusión de minorías y en la generación de nuevas coaliciones? ¿Cómo mejoramos, mediante el uso de adecuadas prácticas parlamentarias, el proceso legislativo actual? Y finalmente ¿de qué manera los acuerdos y prácticas parlamentarias podrían abonar a la construcción del Estado Constitucional Democrático de Derecho que anhelamos en nuestro país?

Sin duda las interrogantes planteadas nos pueden orientar hacia una profunda reflexión respecto a los cambios que se viven actualmente en el contexto político mexicano. Sin embargo, el objeto del presente ensayo no pretende ahondar en la problemática actual que vive nuestro país, sino sólo la que se vive en el seno del Congreso de la Unión y de los Congresos locales y cómo un buen direccionamiento, ordenamiento y sistematización de las prácticas parlamentarias puede contribuir a una confección más adecuada del proceso legislativo, la consecución de mejores acuerdos parlamentarios así como una mayor inclusión de todos los grupos que conformen los Congresos, ello en aras de participar en la búsqueda de soluciones eficaces que contribuyan al mejoramiento del trabajo legislativo.

1 Licenciado en Derecho, Director del Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Yucatán.

2 Licenciado en Derecho, Investigador del Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Yucatán.

3 Licenciado en Derecho, Investigador del Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Yucatán.

Para ello, consideramos prudente aterrizar en primer término qué entendemos por democracia y a qué tipo de democracia debería aspirar México como Estado, así como daremos una breve visión de la problemática que con respecto a ésta se vive en México; posteriormente definiremos cual es el proceso legislativo plasmado en los textos normativos de nuestro país, qué son los acuerdos y las prácticas parlamentarias que se dan al interior de los congresos y cuáles serían algunos ejemplos de éstas para posteriormente abordar la función de las Juntas de Coordinación Política en los Congresos en relación con la consecución de acuerdos; acto seguido describiremos la situación actual por la que atraviesa el Poder Legislativo; por último formularemos algunas propuestas tendentes, no sólo al mejoramiento del proceso legislativo mexicano, sino al trabajo que realizan los legisladores en general, ello mediante el uso de adecuadas practicas parlamentarias, de modo tal que contribuyan directamente en la consolidación del régimen democrático al que actualmente se transita en México.

2. México ¿Un Estado democrático?

2.1 La democracia como concepto

Constantemente podemos escuchar en los discursos políticos, en los medios de comunicación e incluso en las denominadas pláticas de café, que México, en los últimos tiempos, ha dado pasos importantes rumbo a la construcción y consolidación de una democracia. Y es aquí donde cabe preguntarnos ¿qué entendemos por democracia?

Debemos comenzar mencionando que la democracia, el día de hoy, es una cualidad reconocida como la más deseable en los regímenes políticos occidentales; sin embargo, también es un fenómeno difuso y de difícil comprensión, merced a que su concepto se transforma de acuerdo con las circunstancias de tiempo y espacio en cada sociedad.

Partiendo exclusivamente de un criterio etimológico, es posible definir la democracia como el poder del pueblo, entendiendo por éste al conjunto de ciudadanos libres.

Sin embargo, los adjetivos que suelen acompañar al término son los que le dan un significado más sustantivo. Así, la democracia directa es un sistema de gobierno bajo el cual todos los ciudadanos involucrados en determinado asunto público, tienen la obligación de participar en el proceso de toma de decisiones. Por el contrario, la democracia representativa es un régimen en el que la mayoría de los ciudadanos gobierna en forma indirecta y las decisiones de la política pública son tomadas por un pequeño grupo de personas designadas

por el electorado.⁴ Podemos decir que este es el tipo de democracia previsto en la Constitución Política de México.

Dahl⁵ señala que un gobierno democrático es aquel que se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos y para que esta aptitud sea posible todos los ciudadanos deben tener igualdad de oportunidades para:

1. Formular sus preferencias;
2. Manifiestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente; y,
3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato, independientemente del contenido u origen de dichas preferencias.⁶

Sin embargo, un tipo de democracia que cada día permea más y más en la cultura mundial, y por ende en la forma de gobernar, es la de tipo constitucional.

Esta democracia, según Ferrajoli⁷, es superior a la representativa o mayoritaria, ya que en ésta se sujeta a todos los poderes públicos, incluido el legislativo, a respetar ciertos derechos fundamentales de las personas previamente establecidos en la Carta Magna, los cuales no pueden ser suprimidos o modificados, aun y cuando se trate de una mayoría que así lo decidió. En este sentido tenemos entonces que los ciudadanos se encuentran “cobijados” por la Constitución Política y por ende sus derechos fundamentales no pueden ser vulnerados por los gobernantes.

Este tipo de democracia surgió a raíz de los hechos acaecidos durante la segunda guerra mundial en la cual, cobijados por leyes elaboradas por gobernantes que fueron elegidos por voluntad del pueblo, se cometieron crímenes atroces en contra de diversos sectores de las sociedades (como los judíos y los homosexuales), por ende, surgió la necesidad de que existan derechos que se encuentren en la “esfera de lo indecible” para los gobernantes; entre estos derechos tenemos el derecho a la vida, a la igualdad, a la no discriminación, al trabajo, a la salud, a la educación, entre otros no menos importantes.⁸

2.2 La democracia en México

Ahora bien, durante los últimos veinte años un gran número de países ha experimentado un proceso de transición hacia la democracia, sin lograr aún una plena consolidación de ésta; entre estos países se encuentra México, en donde

4 Garita, 2005.

5 1994.

6 Dahl, 1994.

7 2010.

8 Ferrajoli, 2010.

actualmente nos encontramos de cara a una realidad política caracterizada por la obsolescencia de las viejas reglas del juego (como por ejemplo la otrora subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo), pues todavía no acertamos como país a ordenarnos en función de un conjunto de principios acordes con las exigencias del presente. La modernización del entramado institucional ha sido incompleta, contradictoria y por ende, ineficiente.

Aunado a esto tenemos la parálisis política que ha caracterizado la vida nacional en los últimos años, el estancamiento económico y las condiciones de pobreza, hambre y desigualdad, y el temor que prevalece ante la inseguridad pública y el crimen organizado, que cada día va en aumento. Si algo faltara, la recesión global ha descubierto las vulnerabilidades del aparato productivo y las finanzas públicas, ante el descenso en el valor y monto de la producción petrolera.⁹

Lo anterior ha provocado un sentimiento ciudadano de desencanto frente a un gobierno que no ha dado los resultados esperados, lo que se ha traducido en un cuestionamiento a la idea misma de democracia, tal como lo ilustran con dramatismo algunas experiencias latinoamericanas, en sociedades cuya cultura política posee aún fuertes resabios autoritarios¹⁰ y con enormes necesidades por satisfacer. Se ha comprobado que la democracia, cuando no es capaz de responder con oportunidad a las demandas de la gente, suele provocar el desencanto.

Por ello, ante los riesgos de involución autoritaria, los desafíos enfrentados por la causa de la democratización cabal de nuestra vida política son diferentes a los del pasado reciente.¹¹ Así como hasta hace pocos años la prioridad de la transición democrática fue la construcción de un sistema electoral confiable, en estos momentos la atención debería dirigirse a la reforma integral del Estado y al establecimiento de aquellas condiciones institucionales capaces de favorecer la gobernabilidad del país, la cual se ha visto seriamente afectada en los últimos años.

Lo brevemente reseñado, nos permite darnos una idea del panorama actual que rodea la situación política que se vive en México.

9 Beltrones, 2010.

10 Para mayor abundamiento véase el comentario de Miguel Carbonell en *"Dilemas de la Democracia Constitucional"*, México, Distrito Federal, Miguel Ángel Porrúa, pp. 6 y 7.

11 Gonzalez, 2004.

3. El Proceso Legislativo, los acuerdos y las Prácticas Parlamentarias

3.1 El Derecho Parlamentario y su enseñanza en las Universidades

Si existe una rama del Derecho Constitucional cuyos contenidos han sido subdesarrollados en las Facultades de Derecho en el país, públicas o privadas, es sin duda la del Derecho Parlamentario.

Cuestiones elementales como los principios parlamentarios, la técnica legislativa, las prácticas parlamentarias e incluso en ocasiones el mismo proceso legislativo son desconocidos, no digamos por el ciudadano común, sino por los profesionales del derecho.

Esto, debido a que los pocos trabajos que han examinado las tareas del Congreso lo han hecho más en relación con el producto final de dichas labores (estudiando las leyes que se dictaban), que sobre la “forma” en que se realizaban. En este contexto, es evidente que los estudios de técnica legislativa han estado prácticamente ausentes de las preocupaciones de la doctrina nacional, y por ende, de las facultades de Derecho.

Sin embargo, este panorama sombrío parece estar cambiando en los últimos años. Existen varios datos que permiten advertir un renacimiento de los estudios sobre derecho parlamentario y sobre las funciones legislativas. Este renacimiento ha ido de la mano con el mayor peso específico que tienen hoy en día las cámaras dentro de la división de poderes del Estado mexicano.¹²

En este sentido, las figuras propias del derecho parlamentario cuyo análisis pretendemos abordar, sin duda han contribuido, a lo largo de la historia, a la cohesión interna del Congreso mexicano, ya que los acuerdos y prácticas parlamentarias, en no pocas ocasiones han servido de complemento al proceso legislativo. Pero empecemos por lo primero. ¿Cuál es, grosso modo, el proceso legislativo actual en México?

3.2 Proceso legislativo, acuerdos y prácticas parlamentarias: su concepto

Existen dos clases de procesos legislativos: uno destinado a reformar la Constitución y otro para la confección de las leyes ordinarias.

El primero debe hacerse conforme a lo establecido por el artículo 135 constitucional, el cual reza: *“la presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, 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 hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”*

12 Carbonell Sanchez & Pedroza de la Llave, 2000.

Por lo que ve al denominado “proceso de confección de las leyes ordinarias”, éste se encuentra regulado en los artículos 71 y 72 de la propia Constitución. Distinguiremos en este proceso las siguientes fases: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.¹³

Por su parte, Ortiz Arana y Trejo Cerda señalan que el uso de la expresión “formación de leyes” no tiene ningún significado jurídico-formal, en sentido estricto, debido a que esto llevaría al extremo de entender por esta expresión, las etapas comprendidas, exclusivamente, entre el momento de su recepción en las Cámaras hasta la conclusión del acto formal de expedición de la ley por el propio órgano legislativo.¹⁴

En base a lo anterior, los mencionados autores señalan que el proceso legislativo comprende las siguientes etapas:

1. Preparación del Proyecto de Ley;
2. Iniciativa;
3. Dictaminación;
4. Discusión;
5. Aprobación;
6. Expedición de la Ley;
7. Promulgación;
8. Publicación; e
9. Iniciación de la Vigencia.

De igual forma mencionan que la Constitución federal en sus artículos 71 y 72 alude a casi todas esas etapas, con excepción de la primera, la tercera y la novena.

Ahora bien, en cuanto a las acciones que lleva a cabo el órgano legislativo, es importante establecer que no necesariamente todas se refieren a los procedimientos de creación de leyes, sino también involucran asuntos como comparecencias de funcionarios ante comisiones o ante el pleno de las Cámaras; control y vigilancia del presupuesto; juicio de procedencia a determinados funcionarios, entre otros.

Lo anterior deriva en que muchas de las funciones previamente mencionadas no se encuentran debidamente reguladas en la legislación vigente, por ende, ciertamente existe una deficiencia normativa, lo que ha llevado a que los Congresos creen los instrumentos legislativos denominados acuerdos parlamentarios, así como que recurran comúnmente a conductas denominadas prácticas parlamentarias.

En cuanto a los acuerdos parlamentarios, estos son definidos como la resolución tomada en el seno de un órgano parlamentario, ya sea el Pleno o bien

13 Villoro, 1988.

14 Ortiz Arana & Trejo Cerda, 2010.

por una de las comisiones¹⁵ y que tienen como base constitucional el artículo 77, fracción I, que señala la facultad de cada una de las cámaras para emitir resoluciones económicas y que se refieran a su régimen interior. Se trata de normas que se determinan conforme a las prácticas vigentes, con el objeto de unificar criterios, cuando no existe la normatividad expresa o ésta es ambigua. Estos acuerdos tienden a perfeccionar la normatividad interna de los Congresos.

Para llevar a cabo los acuerdos parlamentarios, los legisladores deberán llevar a cabo un diálogo que se encuentre a la altura de las circunstancias, así como respetar el debido consenso político entre los grupos partidistas, pues cada uno de los asuntos aprobados debe generar un impacto en la sociedad.

De igual forma es importante someter y aprobar por el Pleno del Congreso dichos acuerdos, con lo cual se busca hacer más eficaces los procesos en el ámbito legislativo a través de los órganos facultados para ello y darle una mayor publicidad a estas acciones, a efecto de que sean adoptados por la colectividad en su respectivo caso.

Ahora bien, para lograr dichos acuerdos, los legisladores generalmente recurren a las prácticas parlamentarias, las cuales son definidas como aquellos usos y costumbres en que se sustentan los procedimientos y formalidades aplicables al régimen interno de las actividades político-legislativas del Congreso y, por ende, constituyen una fuente del derecho parlamentario o legislativo.¹⁶ Estas prácticas pueden ser formales (acuerdos parlamentarios) o informales, y tienen la finalidad de establecer puntos de concordancia entre los legisladores y fuerzas políticas sobre problemas o soluciones nacionales, garantizar el orden, lograr consensos, eliminar lagunas legales y, en general, hacer más eficiente el trabajo legislativo.

Ha cobrado tal importancia la realización de estas prácticas dentro de los Congresos, que incluso dentro de la estructura interna de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, existe una Comisión denominada de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, la cual se encarga de analizar el conjunto de normas que regulan las actividades internas de la Cámara con el fin de asesorar jurídicamente a otras áreas, además de ser intérprete máximo en materia de derecho parlamentario.¹⁷

Algunos ejemplos negativos de estas prácticas parlamentarias podrían ser lo sucedido con las denominadas "Diputadas Juanitas", quienes inmediatamente después de haber rendido protesta en el cargo, solicitaron licencia para dar paso a sus respectivos suplentes, esto por no existir reglamentación al respecto; otro ejemplo podría ser cuando los opositores a un proyecto de ley prolongan indefinidamente sus argumentos para evitar que la discusión se clausure y se llegara a la instancia de la votación de la ley en cuestión. Asimismo y con idéntico fin, abandonan la sala para impedir el *quórum* legislativo o

15 Vega Vera, 1997.

16 Madero Estrada, 2000.

17 Jurídicas, 2004.

bien devuelven los proyectos a comisiones en forma indefinida para evitar el avance legislativo, entrampándolo en eternas negociaciones hasta conseguir sus objetivos de modificar o rechazar una determinada ley.

3.3 Las Juntas de Coordinación Política

Por otra parte, en los últimos años, merced a la importancia que ha cobrado el Poder Legislativo como auténtico contrapeso del Poder Ejecutivo y como máximo representante de la pluralidad de ideologías políticas, se ha hecho necesario reformar la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, a efecto de dar paso a la creación un órgano que refleja esta pluralidad: Estamos hablando de la Junta de Coordinación Política.

Esta Junta, denominada en algunos congresos estatales como “Gran Comisión”, refleja, como mencionamos, la pluralidad que actualmente vive el Poder Legislativo; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden. Se integra por los coordinadores de cada una de las fracciones parlamentarias que se encuentren representadas en el Congreso.

Uno de sus principales fines es el de ser un enlace entre las distintas fuerzas políticas que integren el Poder Legislativo, a fin de establecer las condiciones propicias y más idóneas para llevar a cabo acuerdos, consensos y acciones político-legislativas a favor del Estado.

Con este marco, abordaremos fugazmente la problemática que actualmente se vive en el seno del Congreso de la Unión, a efecto de poder encontrarnos en posición de formular algunas propuestas.

4. El papel actual de los acuerdos y prácticas parlamentarias en el Poder Legislativo

Las instituciones políticas de un Estado democrático resultan fundamentales, ya que de su funcionamiento depende la calidad de la democracia. En México, la transición política ha generado que el papel del Poder Legislativo cambie a un grado tal que no es exagerado pensar que este órgano ha pasado a constituirse en el nuevo centro de gravedad de la política mexicana.

En este sentido, Garita¹⁸ señala que a partir de una situación de absoluta preponderancia por parte del Ejecutivo sobre el Legislativo, se ha pasado a otra, caracterizada por un equilibrio de fuerzas entre ambos poderes, en la

18 2005.

cual, el Poder Legislativo ha adquirido un peso específico en la vida política del México del siglo XXI.

Lo anterior pone de relieve la importancia que posee el ejercicio real de las atribuciones específicas que marca la Constitución Política mexicana al Poder Legislativo, por ende, su adecuado funcionamiento es crucial, pues de él surgen las leyes que regirán la vida en sociedad de los mexicanos; pero además, debemos recordar que ahí se encuentra representada la ciudadanía, cuyo bienestar y convivencia armónica deben ser el fin último de todo régimen de gobierno que se precie de ser democrático.

De ahí la importancia de que en el Congreso mexicano se implementen acuerdos y prácticas parlamentarias que resulten eficaces para el logro de los fines propuestos, que impacten en una mayor celeridad en el proceso legislativo y que contribuyan a la construcción de consensos entre las distintas fracciones parlamentarias, a fin de que den respuesta oportuna a las demandas que día a día exige la sociedad.

Partiendo de lo anterior, nos permitimos hacer las siguientes propuestas:

1) Si bien es cierto que las prácticas parlamentarias y los acuerdos garantizan cierto orden y favorecen los consensos, pueden eliminar lagunas legales y hacer más eficiente el trabajo legislativo, también lo es que un reglamento puede ser el medio más idóneo para controlar el trabajo legislativo. Este tema no es nuevo, e incluso en el Congreso de la Unión se han aprobado en fechas recientes sendos Reglamentos que regulan el trabajo interno de cada una de las Cámaras, en los cuales, se incluyeron diversos acuerdos parlamentarios tomados desde legislaturas anteriores y que eran utilizados como normas de trabajo internas de los legisladores y que ahora han sido plasmadas en dichos reglamentos.

A nuestro parecer, con esto se contribuye a eliminar la opacidad y, a contrario *sensu*, favorece la transparencia, tanto al interior como al exterior de las cámaras. Pero además fortalece al Poder Legislativo como institución democrática, ya que de este modo, todos y cada uno de los legisladores que lo integren, conocerán de antemano cuáles son las reglas a las que deberán ajustar su trabajo, así como los diversos procedimientos a seguir en determinados casos.

Por ello, abogamos porque en el futuro inmediato los Congresos estatales imiten a sus homólogos federales y reformen o bien emitan nuevos reglamentos internos de trabajo en los cuales incluyan los acuerdos parlamentarios que consideren adecuados para su funcionamiento interno, siempre y cuando estos no rebasen la esfera de atribuciones que les otorga la Constitución Política. Con esto, sin duda estarán contribuyendo firmemente al avance de México como un Estado constitucional y democrático.

2) Conscientes de que el Poder Legislativo cambia y evoluciona constantemente, por lo que necesita reglas lo suficientemente flexibles para hacer po-

sible su trabajo, pero también que sean claras, para evitar actos discrecionales que puedan perjudicar a la población, nuestra segunda proposición va en el sentido de que las Juntas de Coordinación Política deberán jugar un papel preponderante en el alcance de los acuerdos necesarios que eviten la parálisis política que actualmente se vive, no solamente en el seno del Congreso, sino incluso hacia el exterior, es decir, en su relación con el Poder Ejecutivo.

Para ello, nuestra propuesta radica totalmente en que al inicio de los períodos de cada legislatura, las Juntas de Coordinación Política acuerden un “manual de prácticas parlamentarias”, el cual contenga ciertos principios a los que deberán sujetarse los legisladores para llevar a cabo éstas. En pocas palabras, una especie de manual de principios parlamentarios a los que deberán sujetar su conducta.

Entre estos principios podrían incluirse el principio de deliberación, el principio de quórum, el principio de deliberación, el principio de representación popular, el principio de argumentación y fundamentación de sus actos, entre otros,¹⁹ los cuales no podríamos abordar debidamente en este espacio, pero que son importantes para regir la conducta interna de los legisladores. Esto sin duda también es propio de los Estados constitucionales y democráticos, pues de este modo se sujeta la actuación de los legisladores a ciertos principios conductuales los cuales deberán respetar, en aras de un trabajo más eficaz y transparente para con la sociedad que los eligió.

5. Conclusión

Como hemos visto a lo largo del presente trabajo, el Poder Legislativo es una institución que refleja la realidad política, económica y social por la cual atraviesa el país. El Congreso es un poder que cambia y evoluciona rápidamente, por lo que necesita reglas lo suficientemente flexibles, para hacer posible su trabajo, y claras, para evitar actos discrecionales que puedan perjudicar a la población.

En este sentido, el Poder Legislativo mexicano (de la Unión y el de cada una de las entidades federativas) enfrenta diversos retos hoy en día, los cuales tienen un impacto directo con la propia sociedad, que reclama mayor participación en el ámbito gubernamental, acciones responsables a favor de ésta y el cumplimiento cabal de las normas que emite y debe hacer cumplir el Estado.

La figura del Poder Legislativo en México, debe promover la pluralidad de ideas, opiniones así como el debate político de las distintas fuerzas políticas que lo integran, por lo que es necesario que las reglas que lo rigen sean lo suficientemente claras y transparentes, pero que además sean incluyentes de

¹⁹ Para un mayor abundamiento sobre el tema, existe una interesante obra coordinada por Miguel Eraña Sánchez intitulada “Los principios parlamentarios” coeditada por Editorial Porrúa y por la Universidad Olmeca, cuya lectura en estos tiempos consideramos es imprescindible tanto para los legisladores como para el personal que labora en los Poderes Legislativos.

todos los grupos, a efecto de seguir evitando la polarización de ideas que el día de hoy tiene entrampado al país políticamente hablando.

El Congreso puede lograr, por conducto de adecuadas prácticas parlamentarias, acuerdos internos que contribuyan a evitar la ingobernabilidad o la parálisis gubernamental que actualmente atraviesa el país. Sin embargo, es deseable que, como dijimos, estos acuerdos, si se convierten en uso y costumbre del Congreso, sean reflejados en el Reglamento, a efecto de que tanto los legisladores como la sociedad puedan conocer su contenido y aplicación. Con esto se evitaría la discrecionalidad y la arbitrariedad en el uso de las prácticas, así como el uso de éstas para cuestiones nefastas como las descritas previamente en este ensayo.

En una época en que la transparencia, más que una necesidad, es una exigencia por parte de la sociedad hacia sus gobernantes, se hace necesario que aquélla conozca cómo trabajan internamente sus representantes, con lo cual se evitarían los malos entendidos tales como que los legisladores siempre llegan a acuerdos “en lo oscurito” o bien que prácticas parlamentarias comunes como la del cabildeo, sean necesariamente consideradas como prácticas corruptas, como el común denominador que la gente piensa;²⁰ en pocas palabras, que la sociedad conozca cómo se toman las decisiones y por qué se toman.

Aquí valdría recalcar que nuestra propuesta no es en el sentido de que se dejen de utilizar las prácticas parlamentarias para llegar a acuerdos, ya que como hemos visto, éstas influyen directamente en la solución de situaciones no previstas en ley o reglamento alguno y han sido un pilar fundamental en el funcionamiento histórico del Poder Legislativo; nuestra propuesta más bien va en el sentido de que las prácticas parlamentarias sólo se utilicen para enfrentar situaciones especiales, que no puedan ser previstas en la ley con anterioridad o que respondan a alguna necesidad inmediata y por ende, sea necesario el uso de estas prácticas para llegar a algún acuerdo o consenso, pero siempre respetando ciertas reglas que previamente hayan acordado los distintos grupos parlamentarios.

Es preciso robustecer que las prácticas parlamentarias adoptadas por los Congresos, deberán tomar una postura de comunicación clara y precisa con el objetivo de establecer canales de opinión, los cuales generen una perspectiva similar entre los grupos parlamentarios.

Algunos teóricos del parlamentarismo afirman que para el correcto funcionamiento de los órganos legislativos, las relaciones entre sus miembros deben ser por naturaleza armónica en su totalidad. Esta afirmación es discutible, pues es considerado que toda sociedad, y mucho más los Congresos, fundan su estabilidad en la existencia de un consenso básico que es el cimiento sobre el cual resulte posible y viable la discrepancia.²¹

20 Sobre el tema del Cabildeo existe dentro del marco de la colección denominada “Cuadernos de Trabajo” del Instituto *Belisario Domínguez* del Senado de la República, el estudio realizado por Fernando Dworak denominado “Cabildeo” y que es cuaderno número 1 de la colección antes mencionada.

21 Alfaro García, 2005.

De igual forma es importante mencionar que es necesario erradicar la práctica común de los legisladores de anteponer intereses partidistas y mucho menos subordinarse ante un poder del Estado. Hoy en día una de las principales críticas de la sociedad respecto a la actuación de los legisladores va en este sentido; sin embargo, una vez más, el previo acuerdo y la debida regulación de todos y cada uno de los actos, prácticas y acuerdos parlamentarios que se realicen sería una solución eficaz para todas las dudas que en la sociedad pudiera generar su actuar, precisamente por existir el día de hoy un derecho fundamental de todo ciudadano al acceso a la información gubernamental.

Por último, queremos dejar claro que con un funcionamiento claro y transparente del Poder Legislativo, sin duda se estarían dando pasos enormes rumbo a la consecución de un Estado constitucional y democrático, respetuoso de los derechos fundamentales de los gobernados y digno de los países más avanzados en este sentido. Sabemos que para ello hace falta mucho trabajo pero por algo se empieza. En este sentido, no podemos dejar de citar a Jean Jacques Rousseau, autor de la magna obra *El contrato social* en la que reflejó meridianamente cuál era el papel del Poder Legislativo en un Estado, al decir *“El Poder Legislativo es el corazón del Estado; el Ejecutivo el cerebro, que lleva el movimiento a todas las partes. El cerebro puede paralizarse y la vida continuar, pero tan pronto como el corazón cesa en sus funciones, aquella se extingue.”*²²

Bibliografía

- ALFARO García, L. d. (2005). *VII Congreso Nacional de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas*. Guanajuato: Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Guanajuato.
- BELTRONES, M. F. (2010). Una nueva gobernabilidad para el presente y el futuro ¿Cómo poner a México de pie? ¿Cómo ponernos de acuerdo y hacia dónde? En P. Peñaloza, *Norcotráfico, Crisis social, Derechos Humanos y Gobernabilidad* (págs. 377-387). México, Distrito Federal, Porrúa.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (07 de 29 de 2010). *Cámara de Diputados*. Recuperado el 12 de 04 de 2011, de Cámara de Diputados: www.diputados.gob.mx
- CARBONELL Sánchez, M., & Pedroza de la Llave, S. T. (2000). *Elementos de Técnica Legislativa*. Mexico, Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México.
- DAHL, R. A. (1994). *La poliarquía. Participación y oposición*. México, Distrito Federal, Red Editorial Iberoamericana.
- FERRAJOLI, L. (2010). *Democracia y garantismo*. Madrid, Trotta.
- GARITA, A. (2005). *Los servicios de apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del Congreso Mexicano*. México, Distrito Federal, Miguel Ángel Porrúa.
- GONZÁLEZ, P. J. (2004). Apuntes sobre la reforma del Congreso. *Este País*, 27-33.
- Jurídicas, I. d. (2004). *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. México, Distrito Federal, UNAM-Porrúa.
- MADERO Estrada, J. M. (2000). *Diccionario Legislativo*. Tepic: Universidad Autónoma de Nayarit.
- ORTIZ Arana, F., & Trejo Cerda, O. (2010). *El Procedimiento Legislativo Federal Mexicano*. México, Distrito Federal, Porrúa.
- ROUSSEAU, J. J. (2009). *El Contrato Social*. Ediciones Leyenda S.A. de C.V.
- VEGA Vera, D. (1997). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. México, Distrito Federal, Porrúa.
- VILLORO, T. M. (1988). *Introducción al Estudio del Derecho*. México D.F., Editorial Porrúa S.A. .

22 Rousseau, 2009.

◆ Racionalidad y decisiones colectivas

Gerardo López Cuéllar¹

*Lo que debe evitarse, ante todo, es la
reinstauración de la "sociedad" como
una abstracción frente al individuo*

K. Marx (1844)

I. Introducción

A partir de la obra del Marqués de Condorcet (1785) se ha discutido sobre la adecuada integración de las preferencias individuales en mecanismos de decisión colectiva que reflejen con precisión "la voluntad del grupo". En occidente, las instituciones democráticas han acaparado la forma en que se agregan las preferencias de los individuos. Esto parece una solución pragmática, en términos instrumentales: si se decide mediante la regla de la mayoría, y la mayoría decide, los mecanismos institucionales cumplen su función y, aparentemente, traducen las voluntades individuales agregándolas y dejando constancia mediante la decisión colectiva.

Lo aparente de la realidad, sin embargo, puede tornarla engañosa. El célebre "teorema de la imposibilidad" enunciado por Kenneth J. Arrow en 1951 puso de manifiesto, precisamente, la dificultad insoslayable que representa encontrar reglas de decisión colectiva que, partiendo de la agregación de las preferencias individuales, cumplan con requisitos normativos mínimos. Aunado a esto, el modelo de *racionalidad*, como supuesto conductual del individuo, utilizado por la economía neoclásica, ha sido atacado por diferentes frentes académicos dejándolo tambaleante ante la realidad. No en vano, Douglass C.

¹ Instituto de Investigaciones Legislativas H. Congreso del Estado de Guanajuato.

North² manifestó que “en los próximos veinticinco años la tarea central de la *Public Choice* será una exploración crítica del supuesto conductual que emplea.” Es decir, los supuestos conductuales, su manifestación y agregación han sido objetados o, por lo menos, acotados en su vertiente positiva en aras de explicar mejor cómo es que toman las decisiones los individuos, y, cómo es que, finalmente son, “agregadas” frente a problemas de elección social.

Este trabajo pretende abundar en el estudio de esos dos conceptos fundamentales, racionalidad y decisiones colectivas. Por una parte se preocupará por establecer las pautas mínimas al momento de construir un concepto de racionalidad que cumpla con los requisitos lógicos básicos, y que componga con suficiencia las críticas y limitaciones que sobre el mismo se han abundado.

El esquema que se sigue es simplificado y carente de pretensiones. Sirviéndose del individualismo metodológico imperante en la ciencia económica moderna, el ensayo se estructura en dos breves capítulos. En el primero de estos se delinearé el marco analítico básico que nos permita avanzar en apartados ulteriores. Se harán referencias al concepto de racionalidad, su evolución y construcción; la aproximación será básicamente normativa, sin dejar de tocar aspectos positivos y se intentará dotar del contenido formal que la racionalidad requiere. El apartado concluirá haciendo alusión a las notas críticas que sobre el mismo han surgido en los últimos años, las ideas de racionalidad imperfecta y la necesidad de dotar a la racionalidad con un componente ético serán estudiadas.

El segundo capítulo abarcará un esbozo simplificado de lo que se entiende por teoría de la elección social. Se plantearán los problemas inherentes a la agregación de las preferencias individuales desde una doble óptica, tanto mecánica, como de objetivos. En la primera se estudiarán los dilemas a los que se enfrenta el individuo racional que pretende cooperar o, simplemente, formar parte de un grupo: ¿Cuáles son sus incentivos? ¿Por qué participa o por qué no lo hace? Para esto, se revisarán dos de los problemas más conocidos, el dilema del prisionero y la paradoja de los *free-riders*. Por lo que toca al problema de objetivos de la elección colectiva se harán, también, breves referencias al ya mencionado teorema de Arrow y demás logros de refinamiento matemático y económico que han conducido a la teoría de la elección colectiva por sendas altamente formalizadas.

2. La Teoría de la Elección Racional

2.1 El Concepto de Racionalidad

La teoría de la elección racional se sustenta en el supuesto de que los individuos son maximizadores racionales de sus preferencias, tanto en situaciones de mercado explícito como en aquellas en las que el mercado no es pal-

2 1993, p. 53.

pable. Los supuestos fundamentales de dicha teoría tienen sus raíces en los principios microeconómicos neoclásicos y han sido trasladados hacia ciencias colindantes, como la política, la sociología y el derecho, debido a su fuerza normativa y capacidad predicativa. La teoría de la elección racional, se sirve del individualismo metodológico, en tanto se vale del individuo o “agente” como base constructiva de su análisis y como elemento mínimo o *sine qua non* de cualquier observación de los fenómenos sociales; el propósito básico de la teoría es coadyuvar con las ciencias sociales empíricas en la explicación y predicción del comportamiento humano en situaciones reales.

Amos Tversky (1988) y Daniel Kahneman (1967) sintetizan, en tres argumentos, la defensa que se ha hecho del uso de la teoría de la elección racional como marco de decisión: en primer lugar, porque los actores se estiman, en general, exitosos cuando de alcanzar sus objetivos se trata, sobre todo cuando tienen los incentivos adecuados y han aprendido de la experiencia. En segundo lugar, porque la competencia favorece el surgimiento de agentes y organizaciones racionales. Esto es así, porque la optimización en las decisiones aumenta las posibilidades de sobrevivir en un ambiente competitivo. Finalmente, lo intuitivo en los axiomas de la elección racional hace plausible que la teoría, derivada de tales principios lógicos, provea una descripción en principio aceptable del comportamiento de elección.

La idea de “racionalidad”, sin embargo, es ambigua y vale la pena hacer el esfuerzo por matizarla y dejar claro qué es lo que los científicos de la elección racional quieren decir cuando hablan de ésta. En el lenguaje cotidiano, la definición de “racional” es bastante amplia, tal que consideramos racional cualquier pensamiento reflexivo, justo o congruente. Sin embargo, para propósitos científicos la premisa es, no solo, sumamente intuitiva y, en apariencia, sencilla, sino que también está mucho más restringida: los agentes (individuales, como yo, tú o cualquier persona, así como los colectivos, es decir sindicatos, partidos políticos, asambleas legislativas etc.) tienen *preferencias* (gustos, deseos o necesidades) y actuarán racionalmente cuando elijan, de entre su conjunto de opciones, aquella que es más adecuada para satisfacerlas.

Elster (1991:1931) plantea que en la teoría de la elección racional se asume que los agentes se decantan por una u otra acción en atención a lo que creen que les dará mejores resultados en aras de alcanzar sus objetivos. Esto implica que los agentes saben cuáles son sus fines y están orientados a ellos y, en buena medida, se acerca a la definición de Harsanyi,³ quien asocia el comportamiento racional con la elección de los medios más apropiados para alcanzar un fin determinado. En España, Sánchez-Cuenca⁴ establece que “un agente es racional cuando, al escoger entre las alternativas disponibles, elige en función de su orden de preferencias”, Barragán,⁵ por su parte, mencio-

3 1997, p. 8.

4 2004, p. 14.

5 1995, p. 98.

na que “un actor es racional cuando al seleccionar entre los posibles cursos de acción, se inclina por aquel que hace máxima su expectativa de utilidad.” Shepsle y Bonchek⁶ también contribuyen a la construcción focal de la teoría de la elección racional, para ellos la racionalidad implica, “que los individuos actúan de acuerdo con sus preferencias para obtener resultados finales...”

Las ideas, parece claro, tienen su origen en el más antiguo enunciado de Edgeworth⁷: “el primer principio de la economía es que cada agente está movido sólo por su propio interés”. La teoría de la elección racional, entonces, se sustenta en conceptos eminentemente normativos que abogan por desentrañar cómo *debe* decidir un agente para hacerlo racionalmente.

Las implicaciones de la noción de racionalidad son sustanciales. En primer lugar, porque se trata de una idea aparejada a las preferencias y creencias de los agentes y, en segundo término porque el “propio interés” del que habla Edgeworth puede ser, y ha sido, tildado de egoísta, lo que axiológicamente se traduce en un problema no menor. Es importante, luego entonces, profundizar en ambos tópicos.

Las preferencias pueden ser identificadas con las necesidades y deseos relacionados con la supervivencia, la reproducción, o, adquiridas socialmente (por ejemplo, a través de la religión, la clase social, la familia, etcétera). En buena medida, se derivan del estado de cosas del mundo, y, se estiman eminentemente estáticas pues no varían sustancialmente a corto plazo, esto quiere decir que el “valor” que el individuo le asigna a determinada acción en atención a la relación costo-beneficio no varía sustantivamente en lapsos breves. La teoría de la elección racional no se preocupa por saber por qué un agente prefiere lo que prefiere y, tampoco, considera necesario tener consciencia de tal situación para realizar un análisis exitoso. Omite responder a tales cuestiones y se asume que la respuesta puede venir de ciencias como la antropología, la psicología o la sociología. La consistencia del concepto “racionalidad” tampoco se ve afectada en tanto existan preferencias contradictorias entre diferentes agentes. El antagonismo de las preferencias responde, una vez más, por una parte a los objetivos que sostiene un agente y que pueden ser disímiles a los de otro, y por la otra, al estado de cosas del mundo. Es tan simple como un *de gustibus non est disputandum*, en el sentido de que las preferencias responden a mecanismos tanto internos como externos al individuo y no son analizadas desde un punto de vista ético o praxiológico. El contenido de las mismas, su valor o fuerza moral, luego entonces, es coto vedado para la teoría de la elección racional y resulta del todo masturbatorio estudiarles a partir de la misma, el análisis de tal contenido debe sustentarse por la ética o, incluso, por la filosofía del derecho.

Ahora bien, cuando se dice que el agente individual actúa conforme a su propio interés lo que se hace es circunscribir el curso de acción del mismo en

6 2005 p. 39.

7 188, p. 16.

función de sus preferencias sin tomar en cuenta las preferencias de los demás. En principio éste es un criterio aplicable para situaciones *paramétricas*, es decir aquellas en que el individuo está al tanto de todos los parámetros que condicionan su decisión y donde un único agente forma parte de la escenografía hipotéticamente descrita, en contraposición de las situaciones estratégicas, aquellas en que no sólo existen parámetros que condicionan el resultado de una acción sino que éste se ve afectado por la interacción de dos o más agentes. Estas últimas se analizarán conforme a los principios de la teoría de juegos, esto no implica la independencia en el estudio de ambas situaciones, en tanto la segunda se construye sobre los cimientos de la teoría de la utilidad.

El comportamiento auto interesado, en principio, no es egoísta porque dentro del mismo no sólo hay espacio para el bienestar personal, sino que también lo hay para el bienestar colectivo. Es decir, dentro de las preferencias de un agente cualquiera no sólo se encuentra el tener más dinero, sino también, por ejemplo, que haya mayor igualdad en la distribución de la riqueza o más oportunidades para las clases en desventaja. Esto explica porqué un comportamiento abnegado, y en apariencia alejado de la racionalidad, tiene sentido y es considerado congruente con la teoría cuando se prefiere lo segundo a lo primero. Dice Sánchez-Cuenca⁸, que el egoísmo se introduce por razones metodológicas, concretamente la necesidad específica de evitar una tautología (ya que si al agente se le atribuye cualquier tipo de preferencia o deseo, al final siempre se conseguirá explicar su acción), así como la exigencia de la verificación empírica de la teoría. Con mayor tecnicismo, Zintl⁹ afirma que la racionalidad no contiene ninguna precisión con respecto al *contenido* y al *origen* de los órdenes individuales de preferencia, lo que conduce a negar la existencia de “preferencias racionales”, ya que racionalidad y razón están situadas en diferentes niveles conceptuales.

Hasta este punto he sido básicamente informal y he generalizado bastante en mi aproximación a la elección racional, por lo que resulta necesario introducir un par de conceptos que contribuyan a formar una definición mucho más restrictiva de la misma. Desde una perspectiva taxativa es posible afirmar que en la teoría de la elección racional se asume que los agentes tienen preferencias *transitivas* y *completas* y buscan maximizar la utilidad que se deriva de tales preferencias sujetos a determinadas restricciones.¹⁰ La maximización implica elegir en función del orden de las preferencias. Las preferencias pueden ser *fuertes* o *débiles*, en aquel caso se prefiere estrictamente, por ejemplo, el helado sobre el chocolate (Helado > Chocolate), mientras que en el segundo la preferencia es “al menos tan buena como” (Helado ≥ Chocolate). La racionalidad, es

8 2004, p. 15.

9 1998, p. 10.

10 La propiedad de *reflexividad* (que cada opción sea, al menos –en sentido débil– tan buena como ella misma) también es exigida. Sin embargo, por su simpleza, se asume como un requisito de sentido común y no tanto de la racionalidad. Vid Sen, A.K. *Elección Colectiva y Bienestar Social*. Ed. Alianza Universidad. Madrid, 1976. p. 17.

parte de la teoría de la utilidad en tanto pretende representar, con el auxilio de la matemática, la forma en que los agentes toman las decisiones.

Cuando se afirma que una de las propiedades de las preferencias es la transitividad, lo que se intenta describir es que una vez que le son dadas por lo menos tres opciones posibles al agente G, digamos A, B y C, si se prefiere estrictamente (es decir le resulta mejor y no "al menos tan buena como") A sobre B, y, a su vez, B sobre C, entonces se prefiere A sobre C. La transitividad de las preferencias procura eliminar los ciclos o paradojas y en términos formales se expresa:

APgB y BPgC, luego entonces, APgC

La relación de indiferencia también ha de ser transitiva para considerarse racional. A saber, una vez más, si el agente G es indiferente entre A y B, y lo es entre B y C, la transitividad implica que será indiferente entre A y C, esto es:

AlgB y BlgC, entonces AlgC

La segunda condición para que estemos ante preferencias aceptables, es la comparabilidad (también llamada integridad o completitud) en las preferencias. Por ésta, se entiende que si dadas dos opciones posibles (por ejemplo A y B), el agente siempre puede elegir una sobre la otra o ser indiferente a las dos. Formalmente,

APgB ó BPgA, ó AlgB.

Cuando las preferencias del actor satisfacen ambas condiciones nos encontramos ante un *orden de preferencias* congruente y racional. A decir de Shepsle y Bonchek¹¹, las preferencias entonces son principios de orden personales que permiten la comparación de opciones (integridad) con coherencia interna (transitividad). Su principal función pasa por dotar al agente de la posibilidad de colocarlas en un orden jerarquizado que refleje sus necesidades y deseos, y que a mayor medida que se acerca al número uno del orden proporcione mayor utilidad, precisamente, porque se prefiere a éste sobre otras cosas.

Esta ordenación, no es sino una función de utilidad que permite clasificar de mejor a peor un grupo de preferencias único para cada agente. Tal clasificación proporciona una escala mensurable de utilidad o bienestar que el agente experimentará al producirse la consecuencia de determinada acción.

La racionalidad por tanto no es un estado de ánimo sino una categoría científica sustentada en un orden de preferencias completo y transitivo, y el agente será racional cuando se decida por un curso de acción específico que sea congruente con su orden de preferencias y maximice la utilidad que es-

¹¹ 2005, p. 32.

pera (función de utilidad), la racionalidad se entiende, entonces, plenamente instrumental.

2.1.1 Certidumbre, riesgo e incertidumbre

La abstracción y simplificación a la que se ha conducido el principio de racionalidad hasta este punto se adjudica en medio de un ambiente de plena información. Es evidente que en el “mundo real” esta situación es, por lo menos, una rareza, ya que las decisiones de los agentes pueden originarse tanto en contextos de certidumbre, como de riesgo o de total incertidumbre.

Hablamos de *certidumbre* cuando el agente elige realizar determinada acción bajo plena certeza de los resultados no sólo de la acción elegida, sino también de aquellas acciones susceptibles de haber sido seleccionadas. Por otra parte, decimos que una situación es de *riesgo* cuando el agente conoce la probabilidad asociada con cada resultado alternativa (*vg.r.* el apostador que sabe que existe una posibilidad de 50% de que al lanzar una moneda al aire, ésta, caiga en cara o cruz). Finalmente, existe *incertidumbre* cuando una decisión se toma únicamente bajo una apreciación subjetiva de los posibles resultados o, bien, cuando la vinculación entre acciones y resultados es tan poco clara que es imposible atribuirle probabilidades (un ejemplo claro de este tipo de contexto son las decisiones tomadas en apuestas deportivas, como carreras de caballos). Morrow¹² deja muy clara la diferencia entre riesgo e incertidumbre cuando señala que el punto clave se encuentra en “la distribución que hace el agente de las probabilidades de cada resultado...”. Mientras que en el caso del riesgo todos los agentes tienen las mismas expectativas sobre un posible resultado, en el caso de la incertidumbre estas expectativas varían entre los agentes debido a cuestiones subjetivas.

La implicación del contexto de certidumbre parece obvia, y es concordante con lo que hasta ahora se ha expuesto, ya que basta con elegir o realizar la acción clasificada en primer lugar en el orden de preferencias para garantizar un comportamiento racional. Sin embargo, tanto en el entorno de riesgo como en el de incertidumbre el problema es de naturaleza agravada porque implica, por un lado, la incapacidad de evaluar la utilidad de la acción mediante la utilidad de la consecuencia, y por otro, la asignación a cada consecuencia de una acción de un valor numérico o *número utilitario* que refleje el valor relativo asociado a sí misma.

Lo que se pretende resaltar es que cuando se toma una decisión en situaciones de riesgo, lo que se hace es elegir entre “loterías” alternativas. Esto quiere decir que, por ejemplo, para una acción existe más de un resultado posible y por tanto la utilidad esperada de cada acción se calculará sobre las consecuencias posibles que se vinculan con la misma. Para realizar este cálculo no basta con tomar en cuenta las preferencias de los agentes, sino que también

12 1994, p. 29.

es importante considerar la creencia que tengan respecto de la posibilidad de que se suceda un determinado resultado.

En estos casos, el paradigma decisorio es conocido como "*principio de la utilidad esperada*" y tiene como objetivo fundamental minimizar los riesgos de la elección de una acción o comportamiento determinado mediante la asignación de posibilidades subjetivas a los resultados de las mismas. La definición formal de la misma, propuesta por Sánchez-Cuenca nos indica que:

$$UE = \sum p(S) U [C(S,A)], \quad \sum p = 1$$

Donde $C(S, A)$ simboliza la consecuencia de llevar a cabo la acción A dado un contexto S , mientras que p representa la probabilidad de que se dé el resultado S . Se asigna un valor unitario para la sumatoria de todos los resultados posibles. El principio de utilidad esperada, dota de las condiciones de consistencia que las preferencias de los individuos deben tener, en aras de representar una función de utilidad que represente tales preferencias. Lo que la representación formal busca darnos a entender, en términos, si se quiere, menos técnicos, es que la utilidad que el agente espera obtener de una acción cualquiera, en un contexto de incertidumbre, es a la suma de la utilidad de todas las consecuencias posibles de dicha acción ponderada por la probabilidad de que ocurra cada consecuencia. Esta definición implica que la utilidad esperada de cada acción debe expresarse cardinalmente, porque no sólo es importante el orden de las mismas, sino también la distancia existente entre ellas. La decisión racional implicará, por tanto, optar por la opción que maximiza la utilidad esperada.¹³

El principio de utilidad esperada se sustenta, por lo pronto, en seis proposiciones o axiomas, a saber: a) las ya mencionadas *transitividad*, e, b) *Integridad*; además de éstas, se presupone que las preferencias gozan de, c) *Independencia de las alternativas irrelevantes*, esto es que para toda acción X e Y , la elección entre ambas viene determinada solamente por la preferencia con respecto a sus respectivas consecuencias, y no con relación a las consecuencias de alternativas distintas; d) *Independencia de las consecuencias contra fácticas*, significa que ante dos acciones que conducen a consecuencias diferentes, la preferencia por una u otra una vez realizada una de ellas dependerá de sus consecuencias reales y no de las que hubiera podido tener; e) *Independencia con respecto a la ganancia esperada*, lo que implica que si un agente elige entre una lotería X o Y , su decisión ha de sustentarse en las probabilidades de ganar y no en la

¹³ En su versión original, el principio de utilidad esperada se sustenta en cuatro supuestos, a saber: a) cancelación, o la eliminación de cualquier "estado del mundo" que impida se produzcan las consecuencias de la acción elegida; b) dominación, que implica que si una opción a elegir es preferida por sus resultados en un estado de cosas y , por lo menos tan buena como las demás en cualquier otro contexto, ésta opción domina a las demás; c) No variación, diferentes representaciones de un mismo problema de elección deben conducir a la misma preferencia, y, d) el ya descrito requisito de transitividad. *Vid.* Von Neumann, J. y Morgenstern, O. *Theory of Games and Economic Behavior*. Ed. Princeton University Press. Princeton, N. J. 1944.

cantidad que puede lograr, y, f) *Preferencia estricta mínima* o que existen al menos un par de consecuencias, tales que una es preferida estrictamente a la otra.

Asevera Aguiar (1991) que el principio de utilidad esperada permite no sólo atribuir probabilidades subjetivas a las situaciones de elección, sino, también, atribuir utilidades cardinales a las consecuencias de las acciones y calcular la utilidad esperada de cada apuesta asociada con cada acción alternativa. La maximización de la utilidad esperada, como se ha señalado previamente, deviene de la posibilidad de comparar numéricamente las distintas opciones.

2.2 Lugares Comunes en la Elección Racional

Lo que hasta ahora se ha hecho es proponer una definición del concepto racionalidad y explorar cómo es que un agente debe de actuar en aras de que su comportamiento pueda ser adjetivado como racional en medio de diferentes contextos de información. Se ha pretendido, también, acotar la suposición que cotidianamente podemos tener sobre lo que es racional, sujetándola a ciertos requisitos de congruencia y consistencia. Intencionalmente, se han dejado de lado los ataques y limitaciones que sobre el concepto han surgido, para en el presente apartado señalar algunas de los malentendidos habituales sobre éste.

El primer "lugar común" o concepto que precisa ser matizado respecto de la elección racional es que la misma no presupone la perfección. Los agentes pueden cometer, y de hecho cometen, con relativa frecuencia errores que les conducen hacia resultados que en principio no son los preferidos. Esto es así porque existen factores tanto exógenos como endógenos al agente que pueden conducirlo hacia resultados no deseados. Como se ha mencionado en las páginas precedentes, el contexto de la situación muchas veces es riesgoso, en sentido lato, y por tanto puede provocar resultados no deseados cuando el agente tiene poca fortuna. Además, la información de la que disponen los agentes es limitada y muchas veces está controlada por otros agentes con intereses contrarios (si bien esta segunda condición se examina mediante la teoría de juegos), precisamente, esa falta de información impide que los actores conozcan con certeza las consecuencias de sus actos y decidan equivocadamente. Dentro de los factores endógenos podemos enunciar el error en sentido estricto; esto es que los agentes muchas veces tienen ideas equivocadas sobre las consecuencias que derivan de las acciones que llevan a cabo. La introspección, de cualquier forma, es correcta, sin embargo, los agentes confunden las consecuencias de su actuar arribando así a resultados repulsivos.

Seguramente el más común de los malentendidos en la elección racional es el que tiene que ver con los ejercicios de cálculo que realiza el agente. Esta teoría no intenta explicar el proceso cognitivo de los seres humanos. Lo que pretende es conocer cuáles son los factores que sustentan las decisiones y

actos de los seres humanos en un marco abstracto. Dice Morrow¹⁴, que los modelos de elección racional intentan capturar facetas clave de una situación y examinar las decisiones de los actores como consecuencias de sus preferencias en conjunción con las limitaciones de una situación determinada. En este sentido la elección racional simplifica y se separa de la complejidad de los procesos cognitivos. J.A. Schumpeter (1954:1058), llega a afirmar que la teoría de la elección racional debe ser considerada más una teoría lógica de la decisión que una psicología del valor.

Una más de las tergiversaciones comunes cuando hablamos de elección racional, es pensar que todos los agentes tomarán siempre las mismas decisiones cuando se enfrentan a los mismos problemas. Este punto fue avanzado sutilmente en el apartado que antecede, y lo que intenta avisar es que los agentes racionales pueden, y constantemente lo hacen, llegar a resultados opuestos debido a que sus preferencias sobre los resultados son, cuando menos, distantes. Otro de los factores que conducen a elecciones diferentes o contradictorias entre agentes que enfrentan un mismo problema se asocia con los diversos grados de información que posean los mismos, ya que estos pueden conducirlos a optar por decisiones divergentes aun cuando las preferencias sean las mismas.

Sin embargo, en este apartado, resulta especialmente interesante evaluar que incluso cuando los actores poseen una ordenación de preferencias similar, sus elecciones pueden variar debido a que la percepción que sobre cada uno despierta el riesgo o la incertidumbre conduce a tomar decisiones diferentes. Un agente puede ser *neutral*, *propenso* o *averso* al riesgo, cada una de estas adjetivaciones conducirá a resultados desiguales. Neutral es el agente indiferente entre jugar una lotería y obtener el valor esperado de la misma, propenso al riesgo el que opta por jugarla y averso el que estima conveniente optar por el valor esperado antes que jugar la lotería.

3. La Elección Colectiva

3.1 La Agregación de las Preferencias Individuales

Este trabajo, hasta ahora, se había preocupado por describir y definir la vertiente normativa del comportamiento individualizado de los agentes económicos. En esta segunda parte, el ensayo pretende, dar a conocer los “trasplantes” que de la racionalidad se han efectuado hacia los entes colectivos. Esto es, conocer la “lógica” mediante la cual los grupos, los partidos políticos, las organizaciones, los comités, etcétera, deciden actuar, así como, establecer cuáles han sido las direcciones que la academia estima apropiados para remitir tales actuaciones. El interés de este ensayo se centra, entonces, en definir y conocer algunos de

14 1994, p. 20.

los problemas más importantes de la escuela de la elección colectiva, es decir aquella que permite pasar de la racionalidad individual hacia la racionalidad colectiva y buscar los mejores métodos de decisión social (o funciones de bienestar, para una sociedad democrática).

La teoría de la elección colectiva tiene sus orígenes históricos en la ilustración; los grandes contractualistas de la época, como Locke y Rousseau, ya entendían los grandes problemas que implica establecer una alternativa optimizadora de los intereses del grupo (un contrato social), y autores como el Marqués de Condorcet y Charles de Borda ya hacían alusión a las contradicciones implícitas en los mecanismos de agregación de las preferencias individuales. Sin embargo, su forma “moderna” no llegaría sino hasta mediados del siglo XX con la publicación de la tesis doctoral del economista norteamericano Kenneth Joseph Arrow (1951) *“Social Choice and Individual Values”*. A partir de entonces la teoría de la elección colectiva o, también llamada, escuela de la elección social, ha evolucionado de una herramienta política (primariamente interesada en los procesos de votación) a una refinada y elegante teoría económica-matemática preocupada, a decir de Pedrajas¹⁵ por “conocer las preferencias y aspiraciones de una sociedad democrática para poder proponer las medidas de política económica y social más adecuadas a dicha sociedad”.

Dice Kenneth Joseph Arrow¹⁶ que la “teoría de la elección colectiva nació con la intención de proveer un marco racional a las decisiones, que por cualquier circunstancia, hubieren de ser tomadas en conjunto”. Para John Craven¹⁷ “la teoría de la elección colectiva estudia las posibles decisiones que, de alguna manera, se basan en los puntos de vista o las preferencias de un número de individuos, asumiendo que los puntos de vista o las preferencias de otros agentes pueden originar un conflicto con los de los primeros”. William Riker¹⁸ dice sobre la teoría de la elección social que “trata sobre las formas en que los gustos, preferencias o valores de los individuos son amalgamadas y resumidas en la elección de un colectivo o sociedad”. Las decisiones son importantes porque una vez que se toma alguna, la lógica subyacente a tal decisión puede ser aplicada en diversos momentos del tiempo estimulando el nacimiento de problemas entre otros, de consistencia.

Y es que, si bien es relativamente frecuente que los grupos de agentes se integren debido a que comparten intereses, o como hasta ahora se les ha llamado: preferencias, no significa que éstas sean idénticas.¹⁹ Precisamente, la forma en que estas preferencias se agregan, la manera en que se contrastan, así como los mecanismos de que se vale la teoría para optimizarlas y los re-

15 2006, p. 355.

16 1997, p. 3.

17 1992, p. 1.

18 1982, p. 1.

19 Precisamente, el interés que la teoría de la elección social ha despertado en la ciencia política, en buena medida se debe a que los agentes que integran grupos (por ejemplo, el parlamento) representan intereses opuestos.

sultados que se producen tanto para los agentes individuales como para el grupo, son las trincheras de la teoría de la elección colectiva.

Formalmente, en un problema de elección colectiva tenemos un conjunto X finito de alternativas; un número, igualmente, finito de agentes que forman el grupo, es decir que $i = 1 \dots n$; finalmente, cada agente i , tiene preferencias sobre los elementos de X . Sin olvidar que las propiedades de la racionalidad individual, transitividad (como se había expresado previamente: $APgB$ y $BPgC$, luego entonces, $APgC$) y completitud ($APgB$ ó $BPgA$, ó $AlgB$) deben mantenerse. ¿Es posible entonces que la racionalidad individual, entendida como la capacidad de tener objetivos bien definidos, no contradictorios y actuar en consecuencia de ellos, sea “trasplantada” a los entes colectivos? Lo que la elección social busca es establecer una regla de acción social o mecanismo de elección colectiva que permita asignar una ordenación de las alternativas de X acorde con la ordenación de las preferencias de los agentes que forman el grupo.

Lo que interesa es explicar por qué varios agentes reunidos en una colectividad actúan en función de un mismo objetivo, si es que lo hacen, o por qué no lo hacen. Esta rigurosidad metodológica, de corte eminentemente individualista, da pie al nacimiento de problemas complejos; por ejemplo, ¿por qué asumir que un agente actuará conforme a los designios del grupo si individualmente se beneficia más si no lo hace?

3.2 La Mecanización de las Decisiones Colectivas

Al parecer, siguiendo a Herrero (1993:1955), la toma de decisiones en grupo impone un doble momento decisorio. En primer lugar, la focalización de la alternativa que represente la optimización de los intereses del grupo, y, en segundo lugar, la incentivación suficiente que conduzca a cada uno de los agentes que forman el grupo hacia el comportamiento prescrito en aras de alcanzar el resultado previsto por la alternativa.

El primero es un problema de definición de las metas y objetivos de la acción colectiva; esgrime dificultades no sólo ético-políticas (del orden ¿qué es lo mejor para el grupo? ¿Hacia dónde queremos dirigirlo? ¿Quiénes sufrirán o quiénes se beneficiarán por la puesta en práctica de la decisión? ¿Cómo se resolverán los conflictos de intereses?), sino económicas (por ejemplo, ¿es posible que la decisión tomada nos conduzca a un estado de cosas eficiente en términos de Pareto?).

Por su parte, el segundo implica, fundamentalmente, poner sobre la palestra la lógica de actuar individual en medio de la colectividad, es ésta una tarea de cálculo coste-beneficio y responde a las preguntas ¿es conveniente para el agente permanecer en colectivo? ¿Puede beneficiarse más cuando actúa aisladamente? O, incluso ¿es preferible dejar que el resto del grupo trabaje y yo no lo haga? Calsamiglia,²⁰ avanza que lo que se persigue es “examinar desde

²⁰ 1993, p. 71.

un punto de vista prescriptivo los mecanismos de coordinación que permiten realizar unas preferencias sociales, cuyo origen o justificación no se cuestiona". La realidad es que, de lo que se trata es de armonizar la racionalidad individual con el interés colectivo, o, por decirlo de alguna manera, comprobar el alcance de la *mano invisible*. Parte de los problemas que se representan en este último momento decisorio han sido representados, popularmente, tanto como por el *dilema del prisionero*, como por el comportamiento *free-rider*.

3.2.1 El Dilema del Prisionero

Formalmente inserto en la teoría de juegos, el dilema del prisionero es un juego de suma no nula, bipersonal, biestratégico y simétrico. Su nota característica tiene que ver con el hecho de que aún cuando ambos jugadores son conscientes de las ganancias de la cooperación, no tienen forma de alcanzarlas, ya que cada uno sabe que el otro no tiene incentivos para cooperar. Produciéndose así un resultado no deseado por ninguno de los jugadores individualmente, ni por el grupo. Esto quiere decir, que la aplicación de los axiomas que sustentan la racionalidad individual produce resultados subóptimos para el colectivo.

En el dilema del prisionero dos delincuentes han sido detenidos y encarcelados en diferentes celdas; si bien no hay pruebas suficientes para condenarlos, el juez sabe con certeza que son culpables por lo que les ofrece un patrón de pagos en función de la acción que cada uno tome. Así las cosas, si ambos criminales confiesan se impondrán 10 años de pena a cada uno; si sólo confiesa uno de ellos, el confesante reducirá su castigo y sólo purgará tres años de cárcel, mientras que para el otro, el castigo aumentará y llegará a los 15 años de prisión. Finalmente, si ninguno de los dos confiesa, el juez únicamente puede aplicar una pena de 7 años de prisión para cada uno de los malhechores. La matriz de pagos se representa como sigue:

| | | | |
|----|-------|----------|---------|
| | | J2 | |
| | | Conf. | No |
| J1 | Conf. | 10 10 | 15 3 |
| | No | 15 3 | 7 7 |

La interdependencia estratégica imperante en el dilema del prisionero, y que en general es la lógica subyacente a la teoría de juegos, nos permite observar con claridad meridiana que el comportamiento racional o maximizador del beneficio, conduce a una situación subóptima en la que todos los agentes se encuentran peor de lo que podrían estar si cooperaran. Y es que si ambos malandrines hubieran pactado no confesar, habrían obtenido el resultado óp-

timo para el colectivo²¹ en que la pena se vería reducida para ambos, sin embargo, su propia *naturaleza racional* les hace querer el resultado óptimo individual (es decir confesar y que el otro no confiese para así obtener una pena de sólo tres años) y por tanto, lo que se logra, es el nivel no deseado por ninguno de los dos en que cada uno habrá de pagar una pena de 10 años.

Para efectos de la elección colectiva, lo que el dilema del prisionero parece hacer notar es que el problema de coordinación de los intereses individuales en medio de la acción colectiva, no es nada trivial y puede conducir a resultados que no son los esperados. Esta cuestión no es, para nada, menor e implica para algunos autores la posibilidad de que, en un afán multidisciplinario, el derecho tenga cabida como un mecanismo de coordinación, o instrumento de coordinación entre la racionalidad de los individuos y la racionalidad colectiva. Margolis (1991) atiende a que una generalización del dilema para el ámbito de los problemas sociales puede definirse como el resultado de la interacción entre la motivación social de cada individuo y su propio interés particular. Sin embargo, es preciso establecer sus límites, ya que en el dilema sólo hay una opción que podría ser adjetivada como eficiente.

3.2.2 El Problema de los *Free-Riders*

Ahora bien, cuando aludimos al problema del *free-rider* (también conocido como el problema del gorrón o del polizón) es imprescindible hacer referencia al trabajo seminal de Mancur Olson (1965) quien desde mediados de la década de los sesentas se dio cuenta que asumir la idea del grupo como base de la política es más que discutible y no tiene un fundamento sólido en tanto los individuos están tentados a aprovecharse de los esfuerzos de otros agentes dentro de su mismo grupo.

El problema del *free-rider*, para efectos de la acción colectiva, puede resumirse diciendo que en un conjunto que comparte objetivos e intereses siempre existe un subconjunto formado por agentes para los que el coste de la acción a realizar para alcanzar los intereses colectivos es mayor que la probabilidad de obtener resultados significativos individuales de la misma. Dejándolo más claro, en un grupo cualquiera siempre habrá individuos que tengan incentivos mayores para aprovecharse del trabajo de los demás porque así del beneficio neto no hay que descontar el esfuerzo individual.

Olson parte del supuesto de que por lo general, en cualquier grupo que comparta objetivos, existe un incentivo bastante grande para que los agentes esperen que provenga de otros miembros del grupo el esfuerzo necesario para alcanzar los objetivos comunes, por lo que es importante conocer bajo qué condiciones es esperable que exista acción colectiva, entender cuáles son los rasgos o motivaciones que explican su existencia. Técnicamente, importa

21 Formalmente se trata de un único equilibrio de Nash, es decir una sola combinación de estrategias que son respuestas óptimas las unas con respecto de las otras.

saber cuáles son las condiciones para que los individuos racionalmente opten por el comportamiento colectivo.

La respuesta que el mismo Olson propone para el mencionado problema se fundamenta en la idea *incentivos selectivos*. Para Olson, la movilización colectiva se producirá cuando, además de la probabilidad de alcanzar el objetivo compartido por todo el colectivo con dicha movilización (un *bien público*, que beneficia a todos los miembros del colectivo independientemente de que participen o no en la acción para su consecución), exista un mecanismo que incentive la participación en la acción, en la forma de beneficios selectivos, *privados*, para quienes lo hagan. Estos incentivos selectivos, completa Olson, pueden ser tanto negativos o positivos, en el sentido de que pueden ya sea coaccionar sancionando a quienes no pagan una parte asignada de los costos de la acción del grupo, o ser estímulos positivos que se ofrecen a quienes actúan a favor de los intereses de la colectividad.

Termina Olson su crítica a los modelos clásicos de acción colectiva, manifestando que “cualquiera que sea el caso, el tamaño es uno de los factores determinantes para decidir si es o no es posible que la protección racional y voluntaria del interés individual dé lugar al comportamiento orientado hacia el grupo. Los grupos pequeños favorecen sus intereses comunes mejor que los grandes”.

Tanto el *Dilema del Prisionero* como la Paradoja del *Free-Rider* han acentuado la dificultad que representa construir modelos consistentes con la idea de racionalidad individual por una parte y acción colectiva en cooperación por la otra. Hasta ahora no se ha indagado en el problema de determinar lo que es bueno para el grupo o conocer qué es lo que aumenta su bienestar (eso se realizará en el siguiente apartado), únicamente se ha intentado dar a conocer los problemas de instrumentalización de la racionalidad individual en pos de alcanzar objetivos colectivos. La distinción es importante y tiene un enorme valor pragmático en tanto, *vg.r.*, sirve para llamar la atención de los responsables de políticas públicas en el sentido de que no sólo es importante definir los objetivos de las mismas, sino que es fundamental conocer a través de qué mecanismos podemos llegar a ellos.

3.3 La Elección Colectiva Normativa

Se había mencionado previamente que los problemas de racionalidad colectiva, es decir, de ordenamiento y agregación de las preferencias individuales poseen tanto un componente mecánico o *ingenieril*, como un ingrediente teleológico o de objetivos. Este último, conlleva la necesidad de circunscribir una opción específica como la más deseable (o justa) para cada colectivo en particular. Seleccionar un óptimo social significa, en palabras de Herrero,²² “dada una determinada sociedad (individuos con recursos, preferencias, etc.,

22 1993, p. 56.

empresas con posibilidades de producción), aislar un determinado resultado en base a un proceso específico de decisión colectiva”.

Ya hace más de 150 años, el marqués de Condorcet avisaba sobre los problemas relativos a la agregación de preferencias individuales, particularmente se preocupaba por reglas tan, en principio, aceptadas como lo es la regla de la mayoría. En la bautizada como *Paradoja de Condorcet* observó que aun cuando cada agente perteneciente a un grupo tiene preferencias formalmente racionales (esto es que posean las características avisadas en el primer capítulo de transitividad y complitud), estas características no necesariamente se trasplantarán hacia la colectividad y es, dependiendo del número de miembros del grupo y del número de opciones a elegir que tengan, relativamente probable que se presenten situaciones de inestabilidad en la decisión adoptada. Esto significa que es posible que se generen ciclos en la decisión y que ésta no atienda más que a cuestiones de agenda y liderazgo que a verdadera representatividad. Riker²³ resume con elegancia el problema, “una paradoja del voto es la coexistencia de evaluaciones individuales coherentes y una elección colectiva incoherente basada en la regla de la mayoría”.

La *Paradoja de Condorcet* se da cuando en grupo cualquiera, por ejemplo integrado, *Vg.r.*, por G, O, S, debe de elegir mediante la regla de la mayoría de entre tres alternativas posibles, (*a, b, c*). Una mayoría, G y S, prefieren *a* sobre *b*, pero otra mayoría G y O prefieren *b* sobre *c*; el detalle de ruptura se encuentra cuando la preferencia de O y S se decanta por *c* sobre *a*, desquebrajando así el tan socorrido principio de transitividad de la elección racional individual en esferas colectivas.

Otros mecanismos han sido igualmente socorridos para evitar los problemas de intransitividad del que adolecen, como demostró Condorcet, las mayorías simples. Particularmente, se ha estudiado ampliamente el caso de la *Regla de Borda*. Nombrada así en honor al matemático francés Jean-Charles de Borda quien en 1770 introdujo un sistema de votación con el cual los votantes gradúan sus preferencias sobre distintas alternativas (por ejemplo, candidatos) mediante puntuaciones escalonadas. Así la primera preferencia obtendrá una calificación *n* y subsecuentemente *n-1*. En este punto es conveniente tener en mente que mientras que una regla de votación asigna una alternativa a cada listado de preferencias, el propósito de la elección social es asignar una ordenación de todas las alternativas

Es ante este tipo de situaciones, que la teoría de la elección social pretende establecer los contextos o requisitos mínimos para que la agregación de las preferencias de los individuos sea ya no racionales (en términos de lo expresado en el primer capítulo de la que se detenta), sino por lo menos razonables.

3.3.1 El Teorema de la Imposibilidad de Arrow

Tenía 30 años K.J. Arrow cuando escribió su tesis doctoral en la Universidad de Columbia, la influyente y, ya, previamente citada obra *Social Choice and Individual*

23 1982, p. 1.

Values. En ella, Arrow estableció un conjunto de condiciones mínimas, muy débiles y universalmente aceptables, que a su parecer debería de reunir cualquier método razonable de agregación de las preferencias individuales racionales.

Arrow demuestra, precisamente, la imposibilidad de construir reglas de decisión colectiva que, con base en las preferencias individualmente ordenadas, permitan una ordenación social o colectiva (o *función de bienestar social*) que cumpla con requisitos normativos muy mínimos. Para Arrow, una función de bienestar social es un proceso o método tal que para cada conjunto de ordenaciones individuales de situaciones sociales alternativas (una ordenación por cada individuo) determina una ordenación social correspondiente de situaciones sociales alternativas.

Las condiciones del laureado economista impone a la función de bienestar social son las siguientes:²⁴

- a. *Racionalidad Colectiva*: mismo que implica que la función de elección social derive de un orden. Esto implica, por un lado una condición de admisibilidad universal en el que dadas las alternativas sociales, entre dos alternativas cualesquiera de éstas debe existir, forzosamente, una relación de preferencia o indiferencia. Por el otro lado, conlleva que tales preferencias deben poseer la cualidad de la transitividad. En realidad, estas condiciones son básicamente las mismas que se imponen a la decisión individual para ser considerada racional.
- b. *Situación Óptima o Principio de Pareto*: lo que significa que si cada uno de los miembros del grupo o, mejor dicho, la sociedad prefieren A sobre B. Entonces, la sociedad debe reflejar dicha preferencia. Este principio entraña la aceptación universal de todas y cualquier posible ordenación individual de preferencias para estructurar la preferencia colectiva.
- c. *Independencia de las Alternativas Irrelevantes*: seguramente la condición más debatida en la academia. Arrow impone que la elección social, realizada a partir de cualquier conjunto de alternativas, depende solamente de las ordenaciones individuales de las alternativas del conjunto. Esto es si un grupo prefiere A sobre B, cualquier otra alternativa deja de ser factible, *vg.r.* Y. Me sirvo del ejemplo de Shepsle y Boncher²⁵ para efectos de aclarar la condición. Suponga que en 1990 se intenta clasificar a los presidentes de los Estados Unidos de América y el colectivo prefiere a Jefferson sobre Jackson, la opinión que los clasificadores puedan tener sobre Bush no modifica la ordenación porque es irrelevante.
- d. *La Inexistencia de Dictadura*: que establece que es imposible exista algún individuo del grupo cuyas preferencias sean automáticamente las prefe-

24 Para una forma restringida pero simple del teorema, *Vid.* Arrow, K.J. y Raynaud, H. *Opciones Sociales y Toma de Decisiones Mediante Criterios Múltiples*. Ed. Alianza. Madrid, 1989. Págs., 26 y s.s.

25 2005, p. 69.

rencias de la sociedad, independientemente de las preferencias de todos los demás individuos.

Este conjunto de requisitos es bastante restrictivo, lo que implica que pueden existir condiciones que sean consideradas igualmente razonables y no se incluyan en el modelo *arroviano*, como tal, el teorema será funcional con ventaja sobre cualquier conjunto de condiciones más elaborado que se quiera imponer al método de ordenación social de preferencias. El pesimismo del teorema nos conduce a la conclusión de que al momento de construir las preferencias del colectivo siempre habremos de deshacernos de alguna de las condiciones mínimas exigidas por Arrow. Como bien dice Sen,²⁶ “El teorema de Arrow demuestra entre otras cosas, que no sólo la regla de la mayoría, sino todos los mecanismos de decisiones que se basan en la misma base de información llevan a cierta incoherencia o infelicidad, a menos que recurramos a la solución dictatorial de imponer las preferencias de una persona”.

En este sentido, se ha intentado construir *vías de escape* que sacrifiquen alguna condición o incluso que la vuelvan aún menos restrictiva, sin embargo, no es tarea del presente trabajo detenerse a cavilar exhaustivamente sobre éstas, pero sí hacer mención de aproximaciones de relevancia reconocida.

Los primeros intentos formales por escapar de la paradoja sentenciada en el trabajo de Arrow se basaron en el sacrificio de la condición pareteana. Y es que si el mecanismo de ordenación de las preferencias individuales asume una determinada configuración, es posible obtener elecciones colectivas libres del fenómeno de las, llamadas, mayorías cíclicas. Los trabajos de Duncan Black (1958) son fundamentales para entender esta aproximación ya que derivado de su teorema del votante medio (mismo que establece que es posible representar las preferencias de los individuos en una sola dimensión o un solo tope *–single peaked–*), el catedrático escocés postula el resultado de una agregación equilibrada (no circular) que coincide con las preferencias del votante medio.

Especialmente meritorio resulta el intento que A.K. Sen realiza, tanto en *Elección Colectiva y Bienestar Social* (1970) como en *Desarrollo y Libertad* (1999), por superar el callejón sin salida en que el teorema de Arrow había colocado a la teoría de la elección social.

En los mismos, Sen es proclive a suavizar las, ya de por sí mínimas, condiciones impuestas por Arrow a la función de bienestar social, además de ampliar la base informacional de las mismas. En su argumentación, Sen comienza por pulir la condición de racionalidad colectiva, acotando el requisito de transitividad y sustituyéndolo por *cuasi-transitividad*. La matización es bastante sutil y a decir de Pedrajas,²⁷ “de esta manera, una función de decisión social será una regla de elección colectiva que genera relaciones de preferencias suficientes para la existencia de funciones de elección”. La siguiente, distinción, y tal vez

26 1999, p. 302.

27 2006, p. 344.

más importante desde un enfoque normativo y, no tanto lógico-formal como el argumento de la transitividad, tiene que ver con que “unas reglas sociales aceptables tenderían a tomar en cuenta toda una variedad de hechos relevantes”, Sen²⁸ está pensando en cuestiones de bienestar y equidad, pero también en un marco ético de información lleno de nuevas posibilidades. Concede especial atención al debate público y a las interacciones sociales en la formación de valores y compromisos compartidos.

Ahora bien, como el mismo Sen señala, el trabajo de Arrow es pionero en el campo de la elección colectiva moderna por lo que “abre un mundo tanto de posibilidades como de imposibilidades condicionales”, y así como apenas hemos señalado dos trabajos que pretenden “hacer posible la imposibilidad”, también es verdad que a partir de los trabajos de Riker, quien hace una atinada compilación de posibilidades del teorema, y más adelante con las reflexiones de Buchanan existe la alternativa de aceptar las conclusiones arrobianas. Esto es en un marco de decisiones colectivas democráticas, aceptar la incapacidad de evitar la probabilidad de las mayorías cíclicas. Lo preocupante, o no, es que esta opción conlleva el sacrificio de la condición de racionalidad social. En la obra *El Cálculo del Consenso*, de coautoría entre Buchanan y Tullock,²⁹ puede leerse al respecto de los resultados probados por Arrow, “parece que no hay razón para esperar que...presenten cualquier tipo de orden que bajo ciertas definiciones de racionalidad, se supone que refleja la acción racional”. Esto sin duda, implica un rompimiento tanto normativo como positivo, ya que mientras que en el primer ámbito se cuestiona la necesidad de que las decisiones sociales sean racionales, en el segundo implica el rechazo del modelo de racionalidad social como fuente predictiva de resultados sociales.

Pero los autores de Virginia van más allá y distinguen con firmeza dos niveles de elección colectiva. Por una parte el nivel constitucional o contractualista, donde se debaten y establecen las reglas del juego social (instituciones, constitución), y que se fundamente en consensos y elecciones unánimes entre individuos racionales, y, todas las demás decisiones colectivas, mismas que efectivamente están sujetas a las condiciones arrobianas. De este modo, la selección de una constitución no estaría sujeta al teorema de la imposibilidad de Arrow en tanto es requisito *sine qua non* contar con el apoyo unánime de los miembros del grupo social.

4. A manera de conclusión

El modelo de la elección racional es poderoso. Provee de herramientas muy útiles con base en supuestos normativos bastante intuitivos que intentan reducir a mínimos irrefutables la lógica de la elección humana. El poder normati-

28 199:303.

29 1960, p. 59.

vo y la fuerza descriptiva de la teoría de la elección racional radican en el individualismo metodológico. Esto implica “ponernos en el lugar” de los agentes individuales y entender sus acciones como mero instrumento para alcanzar fines bien definidos y, mayoritariamente, consistentes.

Sin embargo, las reducciones lógicas del comportamiento humano, que por cierto son abundantes en el modelo, parecen estar más preocupados por la elegancia formal que por su relevancia fáctica. Son copiosos los ejemplos tomados de la “vida real” que sugieren que la lógica de la elección es bastante más compleja cuando hablamos de seres humanos. Estos hechos no pueden ser desconocidos, por que al hacerlo se olvidan los límites de la teoría, ésta se torna hiperracional, tautológica y, en exceso, ambiciosa.

En parte, por eso son valiosas las críticas que desde diversas trincheras se han interpuesto frente a la teoría; porque son un intento por limitar el desbordante argumento del egoísmo y ampliar el campo de lo hasta ahora “irracional”. Y es que aunque ambos aceptan que el modelo de elección racional es el que mejor describe el comportamiento humano, y, también, el que más nos dice algo sobre la naturaleza de los individuos, los mismos son consientes que el modelo tiene limitaciones, omisiones imperdonables cuando se trata de describir la lógica del comportamiento humano.

Parece que construir una teoría de la elección racional basada únicamente en la concepción instrumental de la decisión es una tarea incompleta. No existe justificación alguna para excluir del análisis del comportamiento humano a la fuerza de los valores, de las emociones, de los compromisos, entre otros, porque son estas partes de un modelo más complejo que nos permita explicar con mayor atingencia empírica la forma del comportamiento humano.

No cabe duda que la capacidad explicativa de la elección racional es sumamente atractiva; el análisis de elección racional parte de dos supuestos clave: primero, que las decisiones individuales son el punto de partida para comprender los fenómenos sociales (*individualismo metodológico*); segundo, que los individuos saben lo que quieren y buscarán la mejor manera de conseguirlo, dadas las restricciones que enfrentan. Las implicaciones de estos sencillos enunciados son numerosas, nuestro interés se ha centrado en las que conlleven para efectos de la elección colectiva.

Hemos podido notar que los problemas de la misma se presentan en un doble nivel y en cada uno de ellos existen suficientes complicaciones. Si la elección colectiva *normativa* se preocupa encontrar los fines adecuados o *justos* de la agregación de las preferencias individuales, los problemas mecánicos identifican las dificultades que se presentan al momento de agregar las preferencias individuales.

La idea es bastante simple, y una vez más, tiene el fundamento metodológico citado *ad supra*. Hemos de entender la forma de decidir del individuo, como célula, para entender cómo deciden los conjuntos, grupos o sociedades.

La pregunta es simple, y aunque no se ha intentado responder a la misma, se han dado opiniones a favor y en contra, ¿es posible que las decisiones colectivas sean racionales, como lo son las de los individuos? ¿Es la racionalidad una propiedad única de los agentes individuales? ¿Es el concepto "racionalidad colectiva" en sí mismo un oxímoron? ¿Cómo choca el modelo de racionalidad con la optimización de los resultados en contextos estratégicos? Son, todas estas, preguntas que han intentado ser respondidas en ámbitos académicos con rigurosidad y metodología, y que, sin embargo, no han logrado ni mucho menos un consenso y que, por lo tanto, revelan sendas de investigación y futuros trabajos.

Bibliografía

- AGUIAR, Fernando. *La Lógica de la Acción Colectiva*. Ed. Pablo Iglesias. Madrid, 1991. Pág. 1 a 40.
- ARROW, Kenneth J. *Social Choice and Individual Values*. Ed. Yale University Press. 1951.
- ARROW, Kenneth J. *The Functions of Social Choice Theory*. En Arrow, Kenneth J., Sen, A.K. y Suzumura K. (eds.) *Social Choice Re-examined*. Volumen 1. Ed. Palgrave y Ed. MacMillan. Nueva York, 1997.
- ARROW, K.J. et al. (eds.) *Social Choice Re-Examined*. Ed. Palgrave. 1997.
- BARRAGÁN, Julia. *La Función de Bienestar Colectivo como Decisión Racional*. En Doxa: Cuadernos de Derecho No. 9. Universidad de Alicante, 1991.
- BLACK, Duncan. *The Theories of Committees and Elections*. Ed. Cambridge University Press. 1958.
- BECKER, G.S. *The Economic Approach to Human Behavior*. Ed. Chicago University Press. Chicago. 1976.
- BUCHANAN, James M y Tullock, G. *The Calculus of Consent*. Ed. Michigan University Press. Ann Arbor. 1962.
- BUCHANAN, James M. et al. *Democracia y Economía Política*. Traducción y Selección de Antoni Casahua (ed.). Ed. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda. Madrid, 1980.
- CALSAMIGLIA, Xavier. *Racionalidad Individual y Colectiva: Mecanismos Económicos y Jurídicos de Articulación*. En Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 13. Universidad de Alicante, 1993.
- CAPLAN, D. (2007) *the Myth of Rational Voter*. Ed. Princeton University Press. Princeton.
- DE CONDORCET, M. *Essai sur l'Application de l'Analyse à la Probabilité des Décisions Rendues à la Pluralité des Voix*. Ed. Chelsea, Nueva York, 1982.
- CRAVEN, John. *Social Choice, A Framework for Collective Decisions and Individual Judgments*. Ed. Cambridge University Press. Cambridge, 1992.
- EDGEWORTH, F.Y. *Mathematical Physics. An Essay on the Application of Mathematics to the Moral Sciences*. Londres, 1881.
- ELSTER, Jon. *Tuercas y Tornillos. Una introducción a los Conceptos Básicos de las Ciencias Sociales*. Ed. Gedisa. 2da. edición. Barcelona, 1991.
- GOLDFINGER, J. (2002) *The Value of Social Choice Theory for Normative Political Theorists*, en "The Good Society" No.2 Vol. 11.
- GÓMEZ-POMAR, Julio. *Racionalidad Económica y Estrategia*. Ed. Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1998. p. 41.
- HARSANYI, John C. R. *Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations*. Cambridge University Press, 1997.
- LOCKE, J. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. Ed. Orbis, Barcelona. 1985.
- OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action*. Ed. Harvard University Press, 1965.
- PEDRAJAS, Marta. *Las Posibilidades de la Teoría de la Elección Social en K. Arrow y A. Sen*. En XVI Congrès Valencià de Filosofia. Ed. Universidad de Valencia. Valencia, 2006.
- RIKER, William. H. *Liberalism against Populism*. Ed. Waveland Press. 1982.
- ROUSSEAU, J.J. *El Contrato Social*. Ed. Espasa Calpe. 2da. Edición. Madrid 1972.
- SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. *Teoría de Juegos*. Cuadernos Metodológicos 34. Centro de Investigaciones Sociológicas. 1ra. edición. Madrid, 2004.
- SCHUMPETER, Joseph A. *History of Economic Analysis*. Ed. Oxford University Press. Nueva York, 1954.
- SEN, A.K. *Elección Colectiva y Bienestar Social*. Editorial Alianza. Madrid, 1976.
- SEN, A.K. *Desarrollo y Libertad*. Ed. Planeta, Madrid, 1991.
- HERRERO, Carmen. *Racionalidad Individual-Irracionalidad Social: El Conflicto Justicia-Eficiencia*. En Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 13. Universidad de Alicante, 1993.
- SHEPSON, Kenneth A. y Bonchek, Mark S. *Las Fórmulas de la Política. Instituciones, Racionalidad y Comportamiento*. Ed. Taurus en coedición con Centro de Investigación y Docencia Económica. 1era. Edición en español. México, 2005.
- TVERSKY, Amos y Kahneman, Daniel. *Rational Choice and the Framing of Decisions*. En Bell, David E., Raña, Howard y Tversky, Amos (Eds.) *Decision Making. Descriptive, Normative and Prescriptive Interactions*. Ed. Cambridge University Press, 1988.
- ZINTL, Reinhard. *Comportamiento Político y Elección Racional*. Ed. Gedisa. Barcelona, 1995.



◆ **Práctica**
Parlamentaria
y **Proceso**
Legislativo

◆ Incorporación de la Práctica Parlamentaria al Reglamento del Senado de la República

Francisco Arroyo Vieyra¹

1. Antecedentes

Como referencia histórica del marco normativo del Congreso de la Unión, en 1823 se emitió y aprobó el Reglamento Interior del Soberano Congreso Mexicano, cuya aplicación permitió promulgar la Constitución Federalista de 1824. Desde aquella época y hasta el 24 de mayo de 1979, las funciones del Congreso se regularon por diversos reglamentos que datan del 23 de diciembre de 1824, del 20 de noviembre de 1897 y del 20 de marzo de 1934. Posteriormente, el 25 de mayo de 1979, el Congreso aprobó la primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue objeto de adiciones y reformas el 28 de diciembre de 1981, y el 20 de julio de 1994; finalmente el 31 de agosto de 1999, se aprobó una nueva Ley Orgánica que es la vigente en la actualidad.

En su conjunto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 y las prácticas parlamentarias plasmadas en distintos acuerdos en el devenir constante del trabajo legislativo de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, es lo que conforman el marco normativo del Poder Legislativo federal y de la cual emanan las fuentes formales del Derecho Parlamentario de nuestro país.

¹ Vicepresidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, Senador del Partido Revolucionario Institucional por el Estado de Guanajuato. Ha sido Diputado Federal del PRI y Vicepresidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión.

2. Conceptos de Referencia

En términos generales podemos conceptualizar a un reglamento como el conjunto ordenado de reglas o preceptos, que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio.² Las fuentes de donde emanan los reglamentos son la práctica, las reglas provisionales, los procedimientos y los estatutos, y tienen como características específicas: 1. Relatividad y dependencia de su contenido, en tanto que alude al adecuado comportamiento de las asambleas, con sujeción a las normas constitucionales; 2. Estabilidad relativa derivada de la autonomía de las cámaras para elaborar su ordenamiento interno, y 3. Codificación de su contenido, ya que organiza las partes funcionales de las cámaras.³

Para los fines de este artículo, nos vamos a centrar en la práctica como fuente de las normas que integran un cuerpo normativo, y que son parte fundamental de las reglas de un ente colegiado en su actividad constante.

Se entiende como práctica “la realización de una actividad de forma continuada, siguiendo unas pautas o reglas determinadas”. Otra de las acepciones del término es la de “habilidad que se adquiere con la repetición o continuidad de esa actividad”. De igual manera, se refiere al “uso, costumbre o manera que se tiene de hacer una actividad”.⁴

En ese contexto, la actividad legislativa desarrollada por los legisladores y la aplicación reiterada de las prácticas parlamentarias en el trabajo legislativo de los senadores, llevó a la imperiosa necesidad de sistematizar y elevar de rango, las distintas prácticas, la diversidad de acuerdos y las reglas provisionales que normaban su quehacer legislativo, motivo por el cual, las distintas fuerzas políticas en la LX y LXI Legislaturas sumaron esfuerzos y conformaron el Reglamento del Senado de la República.

3. El reglamento del Senado de la República

La emisión de un reglamento de aplicación exclusiva para el Senado tiene su fundamento en la reforma del artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 2004, la cual establece la posibilidad de que cada Cámara del Congreso expida su propio Reglamento sin la intervención de la otra.

El Reglamento del Senado pretende agilizar, dar mayor certeza y mejorar la eficiencia en las tareas legislativas; está integrado por 312 artículos, repartidos

2 Derecho Administrativo. São Paulo: Editora Malheiros, 22ª Edición, 2007.

3 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Cámara de Diputados, México. 1997.

4 Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. 2002.

en 10 títulos, 51 capítulos y 19 secciones, y un régimen transitorio formado por 4 artículos.⁵

Realizando un ejercicio descriptivo a los títulos del Reglamento, haremos referencia a lo nuevo que incorpora este instrumento normativo y que será aplicado en la dinámica del trabajo legislativo.

Título Primero. Disposiciones Generales

La interpretación de ese cuerpo normativo estará a cargo de la Mesa Directiva y la realizará conforme a los criterios gramatical, sistemático, funcional y con base en los principios generales del derecho. En su actuación constante, la Ley Orgánica contempla que la Mesa tiene que regirse por los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad. Con la incorporación de los criterios antes mencionados, el principio de legalidad de actuación de este órgano colegiado se verá reforzado en su trabajo legislativo ya que al momento de interpretar y, por ende, aplicar la norma, se verá revestida por una obligación expresa de explicación y en consecuencia de aplicación integral del supuesto normativo revestido por un principio fundamental de derecho, es decir, la interpretación y, en su caso, aplicación de un supuesto normativo por parte de la Mesa Directiva del Senado tendrá un doble valor jurídico; por un lado el Reglamento la faculta como el órgano de interpretación, concediéndole esa jerarquía de valor a su pronunciamiento y por el otro, la Ley Orgánica le instruye la obligación de la aplicación del principio de legalidad en su actuación, lo que en la práctica resultará en decisiones e interpretaciones de valor jurídico indiscutible.

Título Segundo. Del estatuto de las senadoras y los senadores

Con respecto al estatuto de las senadoras y los senadores, cabe mencionar que en la práctica parlamentaria, por lo que hace al principio de igualdad consagrado en el artículo 4º constitucional, la distribución en los cargos entre los legisladores se realizaba en cada legislatura cuidando dicha proporcionalidad, en esa constante, el Reglamento del Senado de la República retoma esa actividad emanada del supuesto constitucional y lo inserta en el régimen de su normatividad.

Esta reglamentación refiere con exactitud el principio constitucional y lo inserta de manera tajante para que la proporcionalidad de género se vea reflejada en la integración de los órganos de gobierno, en los cuerpos colegiados para el trabajo legislativo y en la representación de los grupos parlamentarios del Senado de la República.

5 Diario Oficial de la Federación. Primera Sección. 4 de junio de 2010.

Título Tercero. Grupos Parlamentarios

El reglamento incorpora que los grupos parlamentarios serán autónomos en su organización y funcionamiento internos, supuesto que reconoce la facultad de autorregulación y autodeterminación de estos entes normativos. Asimismo, establece un plazo perentorio para su legal constitución y reconocimiento, el cual fenece después de haberse formulado la declaratoria correspondiente por parte del Presidente de la Mesa Directiva en la primera sesión ordinaria del Senado. Finalmente, destaca los requerimientos que deben contener sus estatutos.⁶

Título Cuarto. Órganos Directivos

En cuanto a los órganos directivos, se incorpora el formato que se seguirá con respecto a la protesta de la Mesa Directiva en la junta previa, retomando el Reglamento lo que en la práctica se venía realizando al momento de la renovación de la Cámara.

Las reuniones previas de la Mesa Directiva con motivo de la integración del orden del día es una práctica que se realiza antes de las sesiones ordinarias o extraordinarias del Pleno, situación que enmarca el nuevo ordenamiento positivo.

En el ejercicio parlamentario, bajo un principio de certidumbre jurídica para el desahogo de los asuntos a presentarse en las sesiones plenarias, se seguía el criterio de definir prioridades para la atención de los mismos. Recogiendo este principio de certeza parlamentaria, el artículo 71 del nuevo Reglamento dispone que en la formulación del Orden del Día tienen prioridad los asuntos que debe conocer, discutir o votar el Pleno conforme a plazos previstos en disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias; aquellos que representen un mayor interés público; y las iniciativas con aval de grupo.⁷

Una de las virtudes de ese Reglamento es la de incorporar a todos los sujetos vinculados en el trabajo legislativo de la asamblea, el Secretario Técnico de la Mesa Directiva, en la práctica parlamentaria es una figura reconocida y con gran actividad en las tareas cotidianas de ese órgano colegiado, por lo que su incorporación en el texto del Reglamento lo faculta y obliga en el desarrollo de su actuación.

Dentro de las funciones de la Mesa Directiva, el Reglamento del Senado le confiere la de aprobar, a propuesta de la Junta de Coordinación, las comisiones oficiales para atender invitaciones formuladas al Senado.⁸ Esta es una actividad que también ya venía realizándose en la práctica desde las anteriores Legislaturas por parte de la Mesa Directiva.

6 Reglamento del Senado de la República. Artículos 25, 27 y 31.

7 Reglamento de Senado de la República. Artículo 71.

8 *Ibidem*. Artículo 37.1, fracción I.

El trabajo legislativo realizado por los senadores de la república necesariamente requiere de medios de control para ser ejercidos en contra de sus órganos de gobierno en caso de cometer alguna falta y deben ser contemplados en los distintos ordenamientos que los regulan, uno de ellos es el que se refiere al procedimiento de remoción incorporado en la Ley Orgánica del Congreso; hipótesis normativa que retoma el reglamento y desarrolla con exactitud y elocuencia en caso de ser activado por los miembros de la asamblea.

Título Quinto. Pleno

En la práctica parlamentaria, los acuerdos y reglas provisionales han sido instrumentos jurídicos fundamentales que regulan situaciones específicas de hecho que no son contempladas en la legislación vigente, tal es el caso de las reglas provisionales que en materia de control de asistencia y la justificación de inasistencias,⁹ así como la conformación del orden del día,¹⁰ realizó la LX y LXI Legislaturas del Senado de la República, con objeto de estructurar los procedimientos para substanciar estos dos hechos del trabajo legislativo de los senadores. Las hipótesis vertidas en esas reglas provisionales vieron su referente jurídico contemplado en la integración del Reglamento, con lo cual se ejemplifica de manera excepcional la elevación de rango normativo de una serie de disposiciones que sirvieron para la regulación de una situación de hecho en la actividad legislativa.

Con respecto al uso de la palabra, se describen las distintas situaciones en las que los senadores podrán intervenir y se incorporan en la reglamentación los tiempos para cada uno de los supuestos: presentación de iniciativas, hasta por diez minutos; presentación de dictámenes a nombre de las comisiones, hasta por diez minutos, excepto cuando se trata de reformas constitucionales, en cuyo caso se cuenta hasta con quince minutos, en una o varias intervenciones; presentación de voto particular, hasta por diez minutos; posicionamiento de grupo parlamentario, hasta por diez minutos; intervenciones en contra o a favor, hasta por cinco minutos; respuestas a preguntas que se le formulen durante su intervención, hasta por tres minutos, adicionales a la misma; referencia a alusiones personales, hasta por cinco minutos; rectificación de hechos, hasta por cinco minutos; formulación de proposiciones con punto de acuerdo, hasta por cinco minutos; intervenciones en agenda política, hasta por diez minutos; conmemoración de efemérides, hasta por diez minutos; desde su escaño, previa autorización del Presidente, por no más de tres minutos, para formular observaciones al Orden del Día, para realizar precisiones al acta de la sesión anterior; para presentar mociones; para formular preguntas al orador en

9 Diario Oficial de la Federación. Primera Sección. 6 de octubre de 2006.

10 Marco Jurídico. Senado de la República. 2010.

tribuna; para solicitar aclaraciones de procedimiento, rectificación o ampliación de turno; y para solicitar verificación del quórum.¹¹

Para la toma de decisiones en el Pleno, se definen los tipos de mayoría y se conceptualiza cada una de ellas: la simple o relativa, la absoluta y las calificadas o especiales, dejando en claro su alcance y contenido.

En el desahogo del proceso legislativo la moción suspensiva es un procedimiento al cual se apela en caso de querer interrumpir el debate de un dictamen; sin embargo, carecía de una temporalidad para retomar su discusión, supuesto subsanado en el Reglamento, ya que establece que en caso de aprobarse una moción suspensiva el instrumento sometido al Pleno deberá regresar en los próximos 15 días hábiles.¹²

Cabe destacar que se clarifica la concepción de la urgente resolución ya que en el reglamento de 1934 se establecía la “urgente u obvia resolución”, hipótesis que comprendía dos supuestos distintos y que en su caso se podían complementar, sin embargo, en la mayoría de las ocasiones se tenía la costumbre de invocar la “urgente y obvia resolución”,¹³ situación que conceptualiza el Reglamento del Senado como una moción de urgente resolución, revistiendo el supuesto con su debido objeto y procedimiento.

En materia de votaciones de dictámenes presentados durante las sesiones plenarias, una práctica usual aceptada por el Pleno, ha consistido en emitir votaciones bajo la modalidad de la abstención, figura que no se encuentra reconocida en el Reglamento para el Gobierno Interior, pero que en ambas Cámaras del Congreso, desde hace varias Legislaturas, ha sido aplicada como una forma parlamentaria de manifestación de la intención del votante.

Esta práctica recurrente que, dicho sea de paso, provocaba incertidumbre al momento de computar una votación, ha sido reconocida por el Reglamento como una modalidad del ejercicio del voto, además del voto a favor o del voto en contra, el voto en abstención, pero con la peculiaridad de que confiere certeza jurídica al resultado de una votación al restringir efectos de cómputo al voto en abstención.¹⁴

Título Sexto. Comisiones y Comités

En el caso de las comisiones, al momento de conformar las juntas directivas, la Ley Orgánica establece que en su integración se debe observar la proporcionalidad de la Cámara, pero el reglamento va más allá complementándolo con criterios de pluralidad, equidad de género, experiencia e idoneidad.

El trabajo realizado en comisiones de manera constante y cotidiana se llevaba a cabo bajo diversas prácticas parlamentarias que iban evolucionando

11 Reglamento del Senado de la República. Artículo 76.

12 *Ibidem*. Artículo 107.

13 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 59 y 60.

14 Reglamento del Senado de la República. Artículo 93.

conforme los requerimientos y necesidades de la actividad que desplegaban así lo requería, por lo que uno de los grandes aciertos del Reglamento consistió en la sistematización en torno al dinamismo que presenta el trabajo en comisiones, destacando las atribuciones de la Junta Directiva en la conformación de un programa de trabajo, el calendario de reuniones, la integración de subcomisiones o grupos de trabajo, la presentación de informes de gestión presupuestal, de actividades y la memoria final de sus labores.

En el reglamento se incorpora una nueva obligación para las comisiones y que se refiere a la publicación en la Gaceta del Senado del acta de sus reuniones, asimismo, señala los contenidos que debe presentar dicho documento.¹⁵

Un nuevo supuesto que se va a ejercer es la asistencia a las reuniones de comisión cuya modalidad será a través de un sistema electrónico. De manera vinculada se establecen las reglas para la justificación de inasistencias y se prevé en el supuesto que en caso de faltas reiteradas por parte de un senador se informará a la Junta de Coordinación Política. En caso de falta de *quórum* para sesionar después de dos convocatorias continuas, también se hará del conocimiento de dicho cuerpo colegiado.

En el apartado de comisiones se integra la hipótesis del empate en una votación. En dicho concepto normativo por primera vez se especifican las diversas soluciones que se le dará a esa situación de hecho.¹⁶

Asimismo, se prevé la figura de la excusa en caso de que algún senador presente un interés directo en algún asunto de su competencia, con la modalidad de seguir asistiendo al análisis del mismo, pero sin el ejercicio del derecho al voto.

Un órgano colegiado que se incorpora en el trabajo legislativo del Senado de la República es el de los comités, que tiene por objeto coadyuvar en su funcionamiento interno y con las atribuciones específicas que le enmarca la norma reglamentaria.

Se reglamenta lo concerniente a los secretarios técnicos, detallando sus funciones y los requisitos que se deben reunir para poder acceder al cargo; asimismo, se reconoce la figura de asesores, haciendo la distinción entre parlamentarios y especializados, y se incorpora el concepto de personal de apoyo de las comisiones.¹⁷

Otra práctica parlamentaria que ha sido aplicada para la continuidad del trabajo legislativo de la Cámara de Senadores a partir de su funcionamiento constitucional que comprende dos Legislaturas, ha sido el mantenimiento de las comisiones legislativas al término de la legislatura que no motiva la renovación cameral. Ello ha permitido que ante la inmutabilidad en su composición las comisiones puedan dar continuidad a sus trabajos legislativos, optimizando el trabajo burocrático y de comisiones para mantener la producción legislativa.

15 *Ibidem*. Artículo 145.

16 Reglamento del Senado de la República. Artículo 151.

17 *Ibidem*. Artículo 157.

Esta situación es reconocida por el nuevo Reglamento al disponer que cuando el término de una legislatura no implica la renovación de la Cámara, las comisiones mantengan, en lo posible, la misma conformación para la legislatura siguiente, previa evaluación que realicen los grupos parlamentarios.¹⁸

Título Séptimo. Procedimiento Legislativo

Una figura novedosa que incorpora este Reglamento se denomina Iniciativa con Aval de Grupo, que debe ser entendida como un proyecto de ley o decreto que cuenta con la aprobación expresa de la mayoría los integrantes de un grupo parlamentario y con su incorporación en el esquema normativo adquiere una relevancia en cuanto a su tratamiento, ya que al momento de conformar el orden del día tendrá la preferencia en la prelación de asuntos.¹⁹

Una nueva hipótesis normativa se acompaña con el derecho a presentar una iniciativa y que refiere la posibilidad de retirarla, en caso de que se actualice el supuesto, el reglamento prevé los requisitos para su formal retiro.

En cuanto a la estructura formal que debe tener una iniciativa, enlista los requisitos con los que debe contar el documento y a los que se deberá sujetar para el caso de su inclusión en el orden del día y su correspondiente publicación en la gaceta.

En relación con los requisitos que deben cubrir las iniciativas que se presentan en el pleno de la Cámara de Senadores, si bien ha sido ausente la normatividad jurídica que imponga la cobertura de determinados requisitos en particular, en la práctica parlamentaria ha sido consistente la actividad ordenada por la Mesa Directiva de vigilar que en las mismas cubran ciertos aspectos relacionados con su presentación. Esta actividad parlamentaria es reconocida en el Reglamento del Senado de la República, al prever que la Mesa cuide que las iniciativas cumplan con las normas que regulan su presentación.²⁰

En la práctica parlamentaria se hacía referencia al término *minuta* como el documento que contenía el proyecto de ley o decreto aprobado por una de las Cámaras, sin embargo, el Reglamento del Senado aclara ese término ya que conceptualiza a un proyecto de ley o decreto como la resolución enviada por la Cámara de Diputados y que remite al Senado mediante una minuta que contiene el expediente formado con todos los elementos relativos al asunto de que se trata, es decir, la minuta en términos del reglamento será el expediente que contiene todas las actuaciones que se han realizado en torno a la resolución del proyecto de ley o decreto que ha sido turnado por la colegisladora.

Se tendrá que observar un nuevo requisito en cuanto a la presentación de iniciativas que contengan una propuesta de reforma a la Constitución, ya que no se podrán presentar en un solo proyecto de decreto con las aplicables a

18 *Ibidem*. Artículo 126.

19 *Ibidem*. Artículo 164.

20 *Ibidem*. Artículo 164.5.

la legislación secundaria; hipótesis que va a imperar en las propuestas que se refieran a la Ley Orgánica del Congreso.²¹

Esto es así en virtud de que la Comisión antes señalada es totalmente especializada, dotada de atribuciones inherentes a la preparación de proyectos de ley o decreto para adecuar las normas que rigen las actividades de la Cámara de Senadores, de dictaminar las propuestas que se presenten en la misma materia y de resolver las consultas vinculadas a dicho ámbito.

Por lo que respecta al turno a comisiones, la Ley Orgánica establece la remisión de la iniciativa a la comisión ordinaria de la competencia y a la de estudios legislativos que corresponda, sin que exista la restricción de turno a otra comisión. La acotación se incorpora al Reglamento y se vislumbra la posibilidad de turno únicamente a dos comisiones ordinarias conjuntamente con la de Estudios Legislativos, complementando el supuesto legal.

En la práctica parlamentaria se ha reconocido la conveniencia de atender las peticiones que formulen los autores de iniciativas de proyectos de ley, por lo que tantas veces como un iniciante ha solicitado a la Mesa Directiva que la iniciativa respectiva sea turnada a comisiones sin que se someta al trámite de turno a comisiones, se ha obsequiado la petición con el propósito de agilizar el desarrollo de la sesión. El Reglamento del Senado hace suya esta práctica al establecer que el o los autores de una iniciativa pueden solicitar al Presidente que le dé turno a comisiones, sin intervención en el Pleno.²²

Con el propósito de enriquecer el análisis y dictaminación de los diversos proyectos de ley que son turnados a comisiones, en el Senado de la República se ha aplicado el criterio de reconocer la posibilidad de que comisiones no vinculadas a la materia de análisis y dictamen, puedan participar en el proceso de dictaminación, emitiendo algún punto de vista técnico o especializado, que contribuya a mejorar el proceso de dictaminación, sin que la opinión vertida pueda ser vinculante.

Asimismo, en aras de mejorar la profundidad del análisis y dictamen de proyectos de ley, ha sido también una práctica recurrente que la Mesa Directiva obsequie a petición del iniciante o de alguna de la comisiones dictaminadoras, la alteración de un turno ya decretado, sea para ampliarlo o modificarlo hacia terceras comisiones que no participan en el turno original. Estas actividades son retomadas en el Reglamento. En primer término, regula la figura del turno para opinión.²³ En este sentido, se faculta al Presidente de la Mesa Directiva para turnar a comisiones las iniciativas o proyectos para dictamen u opinión, cuyo efecto es solicitar a las comisiones ordinarias o especiales aporten puntos de vista a las dictaminadoras, cuando en las iniciativas o proyectos que éstas conozcan se aborden de manera indirecta asuntos de la competencia de aquéllas, pudiéndose incluir el número de comisiones que se considere

21 *Ibidem.* Artículo 171.

22 *Ibidem.* Artículo 174.2.

23 *Ibidem.* Artículos 177, 179 y 189.

necesario. Todo ello, sin perjuicio de cualquier otra comisión distinta a las dictaminadoras o a las opinantes o, incluso, cualquier legislador, pueda aportar por escrito opiniones a las dictaminadoras.

Cabe señalar que el Reglamento determina el efecto no vinculante para el dictamen que se produzca de las opiniones que se lleguen a emitir, con lo que se reconoce la autonomía del dictamen respecto de la opinión, de tal manera que la opinión no condiciona ni la oportunidad, ni la validez o eficacia de un dictamen.

En otro sentido, el Reglamento del Senado reconoce la posibilidad de alterar un turno determinado por la Mesa Directiva.²⁴ Por un lado prevé que por acuerdo de la Mesa, se modifique el turno dictado a un asunto, siempre y cuando exista causa justificada para ello, debiéndose informar lo propio al Pleno. Por el otro, regula diversos supuestos de alteración de los turnos determinados por la Mesa Directiva:²⁵ rectificación, para retirarlos de una comisión a fin de asignarlos a otra u otras, en atención a una correspondencia más idónea; y ampliación, para involucrar en el trámite a más comisiones de las que inicialmente se consideró, en razón de la correspondencia por cuanto a la materia. Condiciona la validez de la alteración de un turno a que se produzca por el Presidente durante la sesión, previa solicitud por escrito de los integrantes de las juntas directivas de las comisiones o a petición de algún senador por escrito, a más tardar en la siguiente sesión. En todo caso le corresponde a la Mesa Directiva resolver sobre la solicitud e informar al Pleno.

Un aspecto que ha sido constantemente aplicado en el ejercicio diario de las actividades a cargo de las comisiones dictaminadoras en la Cámara de Senadores se refiere a la organización del trabajo relativo al proceso de dictaminación. En la práctica parlamentaria la Comisión designada "primero en turno" ha sido la encargada de coordinar las actividades de dictaminación: organización, definición y aplicación de un método de trabajo, elaboración de proyectos, recopilación de opiniones, distribución de proyectos, etc. Esta práctica es reconocida en el nuevo Reglamento al regular la figura de la comisión coordinadora, como aquella que es señalada en el turno para coordinar los trabajos de dictamen; de no señalarse, se considera como tal a la nombrada en primer término.²⁶

A partir de esta modalidad, se describen diversas actividades a desarrollar: determinación del método de trabajo por la directiva de la coordinadora para estudiar los asuntos y elaborar los proyectos de dictamen correspondientes; convocatoria a audiencias públicas o reuniones; recepción de instancias de gobierno de los elementos de información que estimen convenientes para el desahogo de sus trabajos; determinación del plazo para emitir opinión cuando proceda; elaboración del proyecto de dictamen, incorporación al mismo de las

24 *Ibidem*. Artículo 177.3.

25 *Ibidem*. Artículo 183.

26 *Ibidem*. Artículo 178.3.

observaciones y propuestas de las otras dictaminadoras y distribución del proyecto a los integrantes de las mismas para su posterior discusión y votación.²⁷

Para la integración del dictamen se presentan dos nuevos supuestos, por un lado se estima procedente incorporar al documento otras iniciativas y proyectos relacionados que se encuentren pendientes de dictaminar y, por el otro, se inserta la prohibición expresa para que en el dictamen de proyectos enviados por la Cámara de Diputados no se acumulen iniciativas presentadas en el Senado como Cámara de origen.

El Reglamento enuncia los requisitos de carácter formal que debe contener un dictamen, con lo cual se deja de lado el formato que imperaba en la práctica del Senado en la elaboración e integración de ese documento legislativo.

Se prevé la posibilidad de cambiar el sentido del voto de un dictamen cuando sea emitido en contra o en abstención, hasta antes de que se publique en la Gaceta y establece la restricción para no cambiar el sentido del voto cuando éste sea a favor. La modificación se va a realizar por conducto de la Junta Directiva de la comisión.

Al momento del debate se incorpora una nueva forma de desahogar los dictámenes; consiste en la propuesta que puede hacer el Presidente de la Mesa a la asamblea con objeto de debatir en lo general y en lo particular un proyecto de ley o decreto, en dos sesiones inmediatas, consideración que se realiza por la extensión del documento u otras circunstancias que así lo ameriten.

En la etapa del debate en lo particular, se presenta una hipótesis consistente en la adición de nuevos artículos al cuerpo normativo del dictamen, situación que en el momento procesal oportuno de su aplicación tendrá la imperiosa necesidad de ser interpretada por la Mesa Directiva, con la finalidad de dilucidar el contenido del supuesto.²⁸

En cuanto a los dictámenes de carácter negativo, se especifica el procedimiento a seguir para su desahogo, su eventual regreso a la comisión y su total desechamiento.

Se desarrolla el concepto de voto particular, incorporando su objeto, los elementos que debe reunir y su aplicación en el desarrollo del proceso legislativo.

En el Reglamento se incorporan plazos y prórrogas para la emisión de un dictamen y los supuestos en los que agotados los términos, se dará un tratamiento especial a las iniciativas no dictaminadas.

El dinamismo del trabajo legislativo durante las sesiones plenarias impuso la necesidad de aplicar diversas medidas para favorecer la aprobación de dictámenes que, por alguna justificación, no cumplieran con la formalidad de su distribución previa entre los senadores. En este sentido, cuando las comisiones dictaminadoras justificaban la falta de publicación previa de un dictamen en la Gaceta del Senado, la Mesa Directiva informaba al Pleno de dicha situación,

27 *Ibidem*. Artículos 183, 185, 186 y 187.

28 *Ibidem*. Artículo 201.

ordenando la distribución impresa del dictamen entre los senadores, con objeto de someterlo al proceso de discusión y votación por parte de la asamblea.

Bajo esta perspectiva, el nuevo Reglamento regula el requisito de publicación en la Gaceta del Senado de los dictámenes y votos particulares que vayan a ser puestos a consideración del Pleno:²⁹ la publicación de dictámenes debe hacerse cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión en la cual sean puestos a debate y votación y la de votos particulares con 12 horas de anticipación; la falta de este requisito imposibilita el debate de esos asuntos, pero las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras, en casos debidamente justificados, pueden solicitar al Presidente que proponga al Pleno la dispensa de la publicación de un dictamen, una opinión o un voto particular. En todo caso, previo al debate, se debe distribuir a los senadores copia del documento de que se trata.

Otra práctica desarrollada al interior del Senado de la República ha consistido en reconocer el derecho de las comisiones dictaminadoras para solicitar a la Mesa Directiva la devolución de un dictamen debidamente publicado para su discusión en sesión plenaria, obsequiándose en base a las razones que argumenten las dictaminadoras. El Reglamento del Senado prevé el supuesto, condicionando esta petición a que se formule antes de su publicación en Gaceta, ya que de lo contrario se requiere de la aprobación del Pleno para que pueda ser retirado, mediando solicitud por escrito al Presidente, fundada y motivada.³⁰

La previsión reglamentaria reconoce la práctica de la devolución de dictámenes pero la complementa con modalidades adicionales ya que la solicitud de devolución sólo puede ser ejercida en una ocasión respecto del mismo dictamen, siempre que sea avalada por lo menos con la firma de la mayoría de quienes lo suscribieron con voto aprobatorio; en todo caso, el retiro no implica decisión del Pleno sobre el contenido del mismo. Adicionalmente, se exige que las comisiones deban volver a presentar el dictamen una vez atendidas las causas que motivaron su retiro, en los diez días hábiles siguientes.

Con el propósito de ajustar la redacción de los diversos dictámenes de proyectos de ley o decreto aprobados por el Pleno del Senado de la República, en la práctica parlamentaria se ha desarrollado, desde hace varias legislaturas, la actividad de revisión y corrección de estilo de los mismos, por parte de personal de apoyo de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, con el propósito de ajustar sus formas ortográficas y gramaticales, las cuales se informaban a las comisiones dictaminadoras a fin de que las aplicaran en el texto definitivo del documento y estar en posibilidad de elaborar la minuta o el decreto correspondiente.

El artículo 211 del Reglamento del Senado retoma esta actividad al establecer la posibilidad de modificar un dictamen con proyecto de ley o decreto una

²⁹ *Ibidem*. Artículo 193.

³⁰ *Ibidem*. Artículo 205.

vez que se aprobó, para hacer las correcciones que demandan el buen uso del lenguaje y la claridad de los textos, previa orden de la Mesa Directiva, para que sean realizadas por las comisiones dictaminadoras.

Para el caso del rezago legislativo se prevé de una manera clara y precisa el tratamiento que se le dará en la renovación de una legislatura.

Una nueva disposición que se incorpora es la forma en que se va a remitir el proyecto de ley o decreto en términos del artículo 72 a) de la Constitución, ya que establece que se acompañará de todos los documentos de los que consta el expediente legislativo.

Tratándose del procedimiento aplicable al procesamiento de una reforma constitucional, del ejercicio parlamentario derivó la restricción de la urgente y obvia resolución aplicable a la presentación de un proyecto de reforma de este tipo, independientemente de que el Senado actuara como cámara de origen o de revisión, en orden al carácter rígido del sistema de reforma constitucional, lo que suponía la necesidad de sujetarse a un procedimiento legislativo de presentación de iniciativa (o recepción de minuta), turno a comisiones, presentación, discusión y aprobación o no del dictamen respectivo para, en su caso, remitir el proyecto de decreto respectivo a la colegisladora o a las legislaturas de los estados.

Esta práctica ha sido reconocida por la reciente reglamentación al establecer de manera tajante que la moción de urgente resolución no puede ser invocada tratándose de reformas o adiciones a la Constitución.³¹

El proceso legislativo que se desarrolla en forma sucesiva por las Cámaras del Congreso para la aprobación de proyectos de ley o decreto, exige la oportunidad y suficiencia de la documentación que, derivado de la actividad de una de las Cámaras, requiere de la recepción de la otra, para culminar el proceso legislativo correspondiente. En tal virtud, ha sido una preocupación constante de la Cámara de Senadores la remisión oportuna y completa de los expedientes que se integran a partir de la aprobación de proyectos de ley o decreto que deben ser remitidos a la colegisladora, a fin de que sean sometidos al trámite constitucional aplicable.

Para ello, en la práctica parlamentaria se ha procurado la integración de expedientes con todos los elementos documentales adecuados que cumplan a cabalidad con la totalidad de eventos que se desarrollaron desde la presentación y/o recepción de iniciativas hasta la aprobación del dictamen respectivo por el Pleno: iniciativa y sus anexos, turno a comisiones, documentación remitida por las comisiones dictaminadoras, dictamen aprobado por el pleno senatorial, incluyendo propuestas de modificación presentadas durante su discusión, sean aprobadas o rechazadas, documentos presentados por los senadores durante la discusión del dictamen respectivo y, en general, todos los documentos informativos vinculados a la producción y aprobación del proyecto.

31 *Ibidem*. Artículo 108.3.

El Reglamento del Senado retoma esta práctica para incorporar la exigencia de documentos que deben formar parte del expediente que se remita a la legisladora a partir de la aprobación de un proyecto de ley o decreto por el Senado de la República como cámara de origen: la iniciativa o iniciativas que le dan origen; en su caso, la documentación sobre reuniones de las comisiones que concluyeron con la aprobación del dictamen; reseña y versión estenográfica de la sesión o sesiones en las que el Pleno aprobó el asunto; y los demás que se estimen pertinentes.³² Como exigencia adicional se plasma que un Secretario de la Mesa certifique el expediente y sus anexos, informando, en su caso, a la legisladora si el asunto se aprobó como de urgente resolución.

La dinámica del proceso de reformas constitucionales, ante la ausencia de disposiciones reglamentarias al respecto, impuso la necesidad de diseñar procedimientos aplicables que hicieran posible desahogar en tiempo y forma los proyectos de esta naturaleza.

Al interior del Senado de la República se implementaron mecanismos que dieran sustento al trámite parlamentario en la discusión, aprobación y remisión a las legislaturas locales de una reforma constitucional, cuando participaba como revisora: aprobado por el Pleno se elabora la minuta proyecto de decreto, misma que se envía a cada una de las legislaturas estatales, anexando una copia del expediente integrado a partir de la recepción de la minuta remitida por la legisladora, incluyendo los elementos informativos generados hasta su aprobación por el Senado. En su momento, se reciben los votos de las legislaturas estatales y en cuanto se constataban más de 16, en sesión plenaria se daba cuenta de dicha recepción para efectos de su escrutinio y emisión de la declaratoria respectiva.

El Reglamento del Senado hace suya esta actividad, describiendo el procedimiento a seguir a partir de que el Pleno de la Cámara de Senadores, como revisora, apruebe un proyecto de reforma constitucional.³³ Envío del texto del proyecto a cada legislatura estatal, anexando al expediente los antecedentes y demás elementos de información necesarios para su examen; recepción de cada legislatura estatal de los decretos correspondientes, considerando la aprobación del proyecto por un mínimo de dieciséis legislaturas estatales, realización del cómputo correspondiente, informando al Pleno y formulando la declaratoria; integración del expediente suscrito por el Presidente y un Secretario de la Mesa Directiva del Senado y recabando la firma del Presidente y un Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados; emisión de la declaración; aprobación y remisión del decreto al titular del Poder Ejecutivo federal, para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

32 *Ibidem*. Artículo 220.

33 *Ibidem*. Artículo 225.

Título Octavo. Procedimientos Especiales

El Reglamento define a los procedimientos especiales como aquellos que se realizan para el cumplimiento de las facultades exclusivas o el ejercicio de funciones de carácter administrativo que le corresponden. En ese contexto, se lleva a cabo un ejercicio de sistematización que da como resultado la incorporación y desarrollo de las facultades constitucionales que se encontraban dispersas en la norma fundamental. La manera de ejercer esas facultades se desglosa en cada uno de los capítulos que conforman este título, situaciones de facto que se realizan en el transcurso del año legislativo o que por su propia naturaleza se activan a petición de algún poder federal. De cualquier forma, el reglamento establece el procedimiento a seguir en cada uno de ellos, en sincronía con las legislaciones aplicables al caso concreto.

Una de estas facultades que se incorpora de manera reciente por la reforma constitucional de 2008,³⁴ es la referente al análisis del informe del Ejecutivo Federal por el que manifiesta el estado general que guarda la administración pública del país. En el ejercicio de sus atribuciones, la Cámara de Senadores en la LX y LXI Legislaturas mediante la creación de diversos acuerdos parlamentarios normaron esta facultad constitucional con objeto de ejercer a cabalidad la disposición de reciente aprobación.³⁵ Disposiciones normativas que se retoman en el Reglamento como un procedimiento especial que se realiza en el ejercicio de las atribuciones de este órgano colegiado y a través del cual regulan lo referente a la pregunta parlamentaria y a las comparecencias de servidores públicos, complementándose con la conceptualización de preguntas e interpe-laciones, y refiriendo los distintos supuestos para el caso de la presentación de las preguntas parlamentarias y las comparecencias de los servidores públicos.

Es de vital importancia hacer mención de la vinculación que se da entre la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y las comisiones para determinar los tiempos de las comparecencias y la integración de las preguntas parlamentarias.

Una práctica parlamentaria aplicada de manera constante ha sido la de recibir los informes que las entidades y dependencias de la administración pública federal, en cumplimiento de disposiciones constitucionales o legales, deben rendir a las Cámaras del Congreso o al Senado de la República y turnarlos a las comisiones vinculadas con la materia, para que estas procedan a su análisis y formulen las conclusiones respectivas que oportunamente hagan llegar a la Mesa Directiva para conocimiento del Pleno. Esta actividad ha sido retomada por el Reglamento del Senado al establecer que los informes de mérito sean turnados a las comisiones competentes y se publiquen en la

34 Diario Oficial de la Federación. Primera Sección. 15 de agosto de 2008.

35 Acuerdos Parlamentarios de la Junta de Coordinación Política, LX Legislatura. Aprobados el 4, 23 y 30 de septiembre y 9 de octubre de 2008.

Acuerdos Parlamentarios de la Junta de Coordinación Política, LXI Legislatura. Aprobados el 3, 10 y de septiembre y 13 de octubre de 2009.

página electrónica o en la Gaceta, correspondiéndole a las comisiones competentes analizarlos y formulando conclusiones que entreguen a la Mesa para los efectos procedentes, publicándose las mismas en la Gaceta.³⁶ Se previene, de manera adicional que si las comisiones determinan la necesidad de contar con mayores elementos de juicio, pueden solicitar a la entidad pública responsable lo complementario o aclarar.

Otro aspecto por destacar es el referente a la acotación que hace del objeto del Acuerdo Parlamentario y las proposiciones con punto de acuerdo, que por primera vez se ven reflejadas de manera clara y precisa en un ordenamiento legal.³⁷

Título Noveno. Otras actividades del Senado

En este apartado se incluyen las acciones a realizar en distintos ámbitos de competencia de la Cámara de Senadores como son la diplomacia parlamentaria, el ceremonial y el protocolo, la transparencia y el acceso a la información pública y la actividad de cabildeo. Destaca en cada una de ellas la actividad constante de la Mesa Directiva para implementar acciones concretas que le faculta el ordenamiento jurídico, así como el reconocimiento expreso que se hace del Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información derivado del supuesto consagrado en la Constitución.

Título Décimo. Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos

Resulta novedoso en este último apartado, la regulación que emite en torno al área de comunicación social, ya que le define el ámbito de su actuación y el objeto claro de su actividad.

A la Gaceta del Senado le atribuye el rango de órgano informativo oficial, dependiente de la Mesa Directiva, enumera sus contenidos y determina las directrices para su operación y elaboración.

Cabe destacar que en este apartado se incorpora un nuevo marco regulatorio, el Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República, en donde se va a contemplar la organización y funcionamiento de los servicios del Senado, incorporando de manera acertada las relativas a las responsabilidades administrativas y las relaciones laborales con el personal que no forma parte del Servicio Civil de Carrera.³⁸

36 Reglamento del Senado de la República. Artículo 274.

37 *Ibidem*. Artículos 275 y 276.

38 *Ibidem*. Artículos 301 y 302.

5. Conclusiones

El Reglamento del Senado de la República incorpora en su regulación normativa diversos aspectos inherentes al funcionamiento de la Cámara de Senadores que, en el ejercicio parlamentario, se desarrollaron con antelación a su entrada en vigor.

En consecuencia, se cuenta con un instrumento normativo novedoso que fue diseñado y aprobado por consenso de las diferentes fuerzas parlamentarias que conforman la LXI Legislatura en la Cámara de Senadores.

El Reglamento del Senado de la República presenta la peculiaridad de ser un cuerpo legal vanguardista que, por el contenido de sus distintas disposiciones jurídicas que retoman un cúmulo considerable de experiencia parlamentaria, está dotado de mayores virtudes que omisiones.

El devenir del trabajo legislativo en la Cámara de Senadores impondrá la necesidad de complementar el contenido de las disposiciones del Reglamento del Senado de la República que, como todo ordenamiento jurídico, es perfectible ante la evolución de los hechos que son objeto de su regulación.

◆ Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso plural

Alfredo Sainez Araiza¹

Calcula y utiliza estos criterios para comparar y establecer cuál es la situación: el camino, el clima, el terreno, el líder y la disciplina
Sun Tzu

1. Introducción

En un contexto de gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos que configuran el actual sistema político mexicano ¿cuál debe ser la estrategia, tácticas y práctica parlamentaria para aprobar reformas a la constitución, a leyes secundarias o reglamentarias? ¿hasta qué punto los sistemas de partidos en los Congresos determinan la estrategia, tácticas y práctica parlamentaria? ¿la construcción de “conjuntos ganadores” o coaliciones legislativas constituyen las tácticas parlamentarias para construir mayorías e impulsar decretos modificatorios en los Congresos plurales? ¿cuál ha sido la práctica parlamentaria?

El sistema electoral es uno de los principales factores que han tenido y tienen una mayor incidencia en el tránsito del sistema de partido y en la representación legislativa. Los anhelos, las aspiraciones, la presión socio-política y luchas del pueblo mexicano contribuyeron a la evolución del sistema electoral, el cual ha influido no sólo en la transición del sistema de partido sino en la pluralidad ideológica del Poder Legislativo en nuestro país.

¹ Politólogo egresado de la FCPyS de la UNAM. Catedrático de la Universidad de Guanajuato y Coordinador de Investigación y Desarrollo Legislativo del IIL del Congreso del Estado de Guanajuato.

La nueva composición de la Cámara de Diputados durante las LIV y LVII Legislaturas, en donde ninguno de los grupos parlamentarios tenía por sí mismo la mayoría absoluta y calificada, respectivamente, generó que las fuerzas políticas dialogaran, consensuaran y construyeran coaliciones legislativas o “conjuntos ganadores” para impulsar reformas constitucionales y reformas a leyes secundarias al respecto.

Las reglas del juego parlamentario están establecidas en el marco normativo y determinadas por el sistema de partido, fundamentalmente, por la interacción de las fuerzas políticas en la construcción de mayorías, a través de “conjuntos ganadores” o coaliciones legislativas, tesis que sostenemos en este trabajo.

En México, la modificación de leyes o decretos, sea abrogación, adición, derogación, enmienda o reforma, es un acto legislativo. Sin menoscabo de reconocer que el Poder Legislativo no sólo realiza funciones o actos exclusivamente legislativos sino también presupuestarios, administrativos, de control y jurisdiccionales. En este tenor, se entiende como estrategia el proceso legislativo que constituye el conjunto de actos o etapas que conducen a la adopción de medidas legislativas y como tácticas los procedimientos legislativos, es decir, las formas de llevar a cabo este conjunto de actos por medio de la construcción de mayorías.

Cabe señalar, que los procesos y los procedimientos legislativos están previstos en las normas constitucionales, desarrollados en las leyes secundarias y reglamentarias: a nivel federal, están regulados por nuestra Carta Magna, la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los acuerdos parlamentarios que se emiten; y, en el orden local, están establecidos en las constituciones políticas, leyes orgánicas y reglamentarias correspondientes, principalmente.

En este ensayo se abordan nociones básicas como estrategia, tácticas y teoría de juegos, así como el influjo del sistema electoral y de partido en la representación parlamentaria y la construcción de coaliciones legislativas o “conjuntos ganadores” en relación con el procedimiento legislativo signado en marco constitucional federal y en las constituciones estatales.

2. Táctica parlamentaria y construcción de mayorías

Toda táctica está en función de una estrategia. Las tácticas son el conjunto de acciones que están orientadas por una cuestión básica, el *cómo*, fundamento de la estrategia.

Para Maurice Duverger,² el “plan de lucha constituye lo que se llama estrategia, mientras que los diferentes elementos de que se compone (acciones

2 1982, p. 178.

sobre el adversario y réplicas a sus reacciones) es lo que se denominan las tácticas”.

En la teoría de juegos, particularmente, en el juego de ajedrez, la estrategia se define como “el arte de coordinar adecuadamente la acción de efectivos propios a fin de obtener la victoria”³ y la táctica como “el conjunto de acciones ofensivas y defensivas (maniobras, escaramuzas, golpes tácticos, etc.) que se suceden en el curso de la partida. Dichas acciones han de estar supeditadas a la visión global del juego (estrategia) para conseguir el resultado deseado”.⁴ Para Kasparov,⁵ uno de los mejores ajedrecistas de la historia, “la estrategia es abstracta y está basada en objetivos a largo plazo, las tácticas son concretas y consisten en seleccionar el movimiento adecuado para cada momento. Las tácticas deben tener en cuenta las condiciones y basarse en la oportunidad, siempre en función del ataque y la defensa.”

A diferencia de la teoría de la decisión, la teoría de juegos “se ocupa de situaciones estratégicas, en la cuales el resultado no solamente depende de la decisión propia y un entorno sobre el cual no puede influirse, sino también de la conducta de los adversarios, que actúan de manera racional”.⁶ De forma tal, que la teoría de juegos abarca tres ámbitos: a) no cooperativa, si se toma como base solamente la conducta individual; b) cooperativa, si se parte del hecho de que se pueden llevar a cabo acuerdos vinculantes entre los jugadores; y, c) evolucionista, si la conducta casi racional de los individuos no poseen capacidad de razón.

En el ámbito legislativo cuando “la diversidad de prioridades y preferencias entre los legisladores es lo suficientemente grande como para que pueda predominar el punto de vista de algún grupo (*diversidad*). Lo que se puede es alcanzar el consenso legislativo (...); en una palabra, los legisladores y legisladoras resueltos a alcanzar sus objetivos deben *cooperar*”.⁷ Dicha cooperación se facilita con la institucionalización, en nuestro caso, regularizando los procedimientos legislativos con la práctica parlamentaria.

Sin duda, como lo apunta Michelangelo Bovero, en su conferencia magistral, La Democracia y sus Condiciones, dictada el 2 de febrero de 2010, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, “todo régimen democrático se distingue de otros regímenes por sus reglas específicas (...) Las reglas del juego democrático son reconocibles en las constituciones porque representan una consecuente expresión de igualdad y libertad política; es decir, son reglas universales procedimentales que contienen los principios inspiradores de competencia (quién) y procedimientos (cómo) bajo las cuales se rigen todos los regímenes democráticos”. México no es la excep-

3 Ibero, 1989, p. 66.

4 *Idem.*, p. 118.

5 2007, p. 62.

6 Nohlen, 2006, p. 1380.

7 Shepsle/Bonchek, 2005, p. 304.

ción. Las reglas del juego parlamentario, el proceso y el procedimiento legislativo están previstos en sus principales aspectos por las normas constitucionales y, específicamente, desarrollados en las leyes secundarias y reglamentarias.

Para comprender el actual contexto de gobiernos divididos, compartidos y juxtapuestos que configuran el sistema político mexicano y explicar los procesos y procedimientos legislativos se toma como referencia la teoría de juegos cooperativa, que utiliza en general como forma estratégica la coalición, que es un “subconjunto del conjunto de los jugadores (...) Los conceptos de solución para los juegos de coalición eligen o bien valores o bien un conjunto de vectores de recompensa, para los cuales se cumplen determinadas condiciones de estabilidad o racionalidad. La porción más prominente del conjunto es el núcleo; él contiene todas las coaliciones que no pueden ser bloqueadas por ninguna otra coalición”.⁸

En México, el fenómeno de la coalición legislativa surge cuando ninguna de las fuerzas políticas puede por sí sola impulsar reformas a nuestra Carta Magna en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión como consecuencia de las elecciones federales de 1988. Circunstancia que se refrenda en 1997, cuando ninguno de los grupos o representaciones parlamentarias puede por sí sola impulsar reformas a leyes secundarias o reglamentarias en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Para explicar este fenómeno partimos de dos supuestos:

Primero, en un sistema competitivo el influjo de los sistemas electorales y de partidos determina la composición del Poder Legislativo y, por ende, la pluralidad y viceversa; así como, la relación entre los poderes públicos, particularmente, entre Ejecutivo y el Legislativo, cuando el partido del titular del Ejecutivo no cuenta con las mayorías calificadas y absolutas, generando la necesidad de crear coaliciones entre diversos jugadores para poder legislar; y,

Segundo, el concepto de gobierno dividido, en un régimen de división de poderes, se presenta cuando el partido que llevó al titular del Poder Ejecutivo a ocupar el cargo, no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos cincuenta por ciento más uno de los escaños en la Asamblea Legislativa o en una de dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral.

En este contexto, habrá que admitir como lo plantea Paret⁹ que “el pensamiento estratégico es inevitablemente pragmático. Depende de realidades como la geografía, sociedad, economía y política, así como de aquellos otros factores pasajeros que provocan situaciones y conflictos (...)” En este sentido, corresponde a los órganos legislativos, particularmente, a los parlamentarios como constructores del Derecho y representantes del pueblo estar atentos al vértigo de los acontecimientos y cambios con el propósito de adecuar el marco jurídico a los anhelos y menesteres ciudadanas. Por ello, resulta imprescindible abordar algunos conceptos básicos que nos permitan comprender el influjo del sistema electoral y de partido en la representación legislativa y,

8 Nohlen, 2006, 1382.

9 1992, p. 15.

consecuentemente, el papel de los “jugadores con veto” en la construcción de mayorías a través de las coaliciones legislativas como lo refiere el politólogo norteamericano George Tsebelis,¹⁰ fundamentalmente, porque en el proceso legislativo con la teoría de los jugadores con veto se pueden “hacer pronósticos exactos acerca de los resultados políticos en función de quién controla la agenda, quiénes son los jugadores con veto y las reglas según las cuales deciden.”

3. El Sistema electoral e influencia en el sistema de partido y representación legislativa en México

La evolución del sistema electoral mexicano ha influido en la consolidación y tránsito del sistema de partido y, por ende, en la representación legislativa, particularmente, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El sistema electoral es uno de los factores que ha tenido y tiene una mayor incidencia en tránsito del sistema de partido. La influencia de los sistemas electorales ha sido reconocida y teorizada por dos notables exponentes: Maurice Duverger y Giovanni Sartori.

Para el teórico político francés, Duverger, el régimen electoral es uno de los factores más importantes que condiciona de forma decisiva cuatro aspectos básicos de los sistemas de partidos: el número de partidos, la dimensión de éstos, las alianzas y la representación.¹¹ Al respecto el politólogo italiano, Sartori, en la conferencia magistral *Sistemas electorales en perspectiva comparada*, dictada en el auditorio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 29 de enero de 2001, sostuvo “que los sistemas electorales son importantes porque además de traducir los votos en escaños han contribuido a dar forma al sistema de partidos, siendo un factor determinante en la creación del sistema de partidos que tienen todos los países, particularmente, en la determinación del número de partidos”. Pero, ¿cómo ha sido la evolución y transición del sistema de partido en nuestro país?

3.1 Transición del sistema de partido en México

El influjo del sistema electoral mexicano en el tránsito de un sistema de partido hegemónico a predominante y, de éste, a uno multipartidista se ha producido a partir de que el partido del presidente de la República perdió la mayoría calificada y, luego, la mayoría absoluta en el seno de la Cámara de Diputados durante las LIV y LVII Legislaturas como efecto de los resultados de las elecciones para diputados federales en 1988 y 1997, respectivamente. Esta pérdida de las

10 2006, p. 363.

11 Mella Marquez, 1997, p. 200.

mayorías calificadas y absolutas se explica con el análisis de Mella Márquez¹² de cuatro variables que han incidido en la evolución del sistema electoral en México: las fórmulas electorales, la magnitud de las circunscripciones, los umbrales y la volatilidad.

Aunado a estas variables, la participación de los partidos políticos mexicanos en las elecciones le ha proporcionado un carácter específico al sistema electoral y al propio régimen político. Para Mella Márquez¹³ los sistemas electorales han influido en la determinación del sistema de partido en México y a la vez han sido influidos por éste; a grado tal, que para Berlín Valenzuela¹⁴ los efectos de esta relación han sido explicados en términos de leyes sociológicas por autores de la talla de Duverger y Sartori. Ambos autores coinciden en que el influjo del sistema electoral es determinante en el número de partidos dentro un sistema político.

3.1.1 De la hegemonía a la predominancia

Para comprender el tránsito de un sistema de partido hegemónico a uno predominante en nuestro país, se toma como referente teórico el criterio numérico de Sartori para clasificar a los sistemas de partidos.

Como se apuntó, de acuerdo con la tipología de Sartori, el partido hegemónico está dentro de un sistema no competitivo porque permite la existencia de otros partidos satélites o subordinados a la hegemonía del partido en el poder.

Partiendo de la definición sartoriana, se pueden destacar dos características del sistema de partido hegemónico:

1. Presencia de un partido que monopoliza el poder político y la presencia de otros partidos legales que no pueden alcanzarlo nunca,
2. No hay competencia política para el ejercicio del poder, el pluralismo es ficticio y la igualdad ilusoria puesto que no hay opción a la alternancia en el poder.¹⁵

Bajo estos criterios, se puede sostener la premisa de que el sistema de partido en nuestro país fue hegemónico desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929, hasta antes de las elecciones de 1988. Al respecto, Giovanni Sartori,¹⁶ clasificó y ubicó en los años setenta al sistema de partido en México como hegemónico-pragmático. Y señalaba: “el PRI no es nada generoso. Evidentemente, cuanto más fuerte es el control del partido hegemónico, con más seguridad puede asignar escaños a los partidos satélites. Con esta perspectiva, la reforma electoral mexicana de 1962-1963 indica una mayor confianza en sus propias fuerzas”.

12 1997, p. 254.

13 1997, p. 254.

14 1997, p. 962.

15 López Trigal, 1999, p. 204.

16 1999, pp. 279-280.

Ciertamente, la existencia del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y del Partido Popular Socialista (PPS) como partidos satélites o subordinados; así como la creación en 1938 del Partido Acción Nacional (PAN), que a pesar de ser el único partido consistente, no pudo desafiar la hegemonía del partido en el poder hasta 1988. El panismo, junto con el cardenismo, provocó que el PRI no obtuviera la mayoría calificada en la cámara baja.

Para Pacheco Méndez¹⁷ en 1988 se marcó un hito en la historia electoral mexicana, pues por primera vez desde su fundación, la hegemonía del PRI fue desafiada fuertemente. El desenlace de esta situación nos colocó en el umbral de una transición de un régimen de partido hegemónico hacia otro de partido predominante, donde el PRI conservó la mayoría absoluta pero con márgenes de competitividad más altos; dejando abierta la posibilidad de la alternancia en los ámbitos local y regional. Así por ejemplo: Las elecciones del 2 de julio de 1989 inauguraron un nuevo período en el sistema político mexicano. La victoria en las urnas del candidato panista a la gubernatura de Baja California abrió una vía inédita en el sistema electoral de México, al permitir que un gobernador que no era del partido oficial ocupara el Poder Ejecutivo en una entidad de la República.¹⁸ Desde entonces hasta nuestros días, la diversidad en el origen de los titulares de los gobiernos de los estados se ha multiplicado de manera significativa.

Durante cuatro décadas el PRI, sustentado en una estructura corporativa sectorial, ocupó una posición hegemónica en el sistema político y retroalimentó la legitimidad del presidencialismo mexicano. Sin embargo, en las elecciones presidenciales de julio de 1988, la tradicional maquinaria electoral del PRI se fracturó; el partido perdió su hegemonía al menos coyunturalmente, al perder, por primera ocasión en el seno de la Cámara de Diputados la mayoría calificada, ante la competitividad de la oposición cardenista y panista, y la legitimidad de la elección presidencial se vio cuestionada.¹⁹

A partir de entonces, se puede observar que con las elecciones federales para elegir diputados en 1988, 1991 y 1994, el PRI, por primera vez desde su origen en 1929, no había perdido la mayoría calificada de 2/3 en la Cámara de Diputados: en las LIV, LV y LVI Legislaturas obtuvo el 52, 64 y 60 por ciento de representación, respectivamente. Esto provocó que el partido del presidente de la República durante estas legislaturas necesitara de la alianza o coligarse con al menos otro de los grupos parlamentarios más grandes, para llevar a cabo reformas constitucionales.

Haciendo una interpretación sartoriana de la tipología de los partidos, Paoli Bolio²⁰ afirma que con la pérdida de la mayoría calificada en la cámara baja como consecuencia de la competencia electoral en 1988, por lo menos co-

17 2000, p. 52.

18 Espinoza Valle, 2000, p. 9.

19 Pacheco Méndez, 2000, p. 75.

20 1988, p. 223.

yunturalmente, el sistema de partidos en México transitó de hegemónico a predominante.

Posteriormente, al no tener ninguna de las fuerzas políticas la mayoría, ya no calificada, sino absoluta en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura como efecto de los comicios federales de 1997, se sostiene que el sistema de partido dejó de ser predominante y transitó a un multipartidismo.

3.1.2 De la predominancia al multipartidismo

De acuerdo con la tipología de Sartori un sistema de partido es predominante, si hay “una configuración del poder en la que un partido gobierna solo, sin estar sujeto a la alternación, siempre que continúe obteniendo, electoralmente, una mayoría absoluta”.²¹

Las características del sistema de partido predominante son:

1. El partido obtiene el apoyo de una gran mayoría de los electores, lo que le permite gobernar con mayoría absoluta en el marco del pluralismo político.
2. Existe competencia entre el resto de partidos sin limitaciones, por lo que el partido predominante puede dejar de serlo en cualquier momento.
3. Para que un sistema se considere de partido predominante es preciso que el partido en cuestión obtenga tres mayorías absolutas consecutivas cumpliendo alguno de los siguientes requisitos:
 - a. La estabilidad del electorado, y
 - b. que el umbral de la mayoría absoluta sea superado con amplitud o que haya una diferencia entre el porcentaje de escaños logrado por el primer partido y el segundo.²²

Posteriormente, Sartori, en una entrevista periodística publicada el 4 de julio de 1996 en el periódico *El Financiero*, afirmaba: “En 1976, la discusión se centraba en que se podía tener una democracia de un solo partido. Yo reté ese argumento y cuando vine a México dije que aquí había un tipo de sistema partidista hegemónico, no una democracia. Había un dictador que, sin embargo, se retira cada seis años, lo que después de todo, no había pasado desde el tiempo de los romanos y es un gran logro. Sin embargo, era un sistema que permitía la existencia de diferentes partidos, que los impulsa”. A la pregunta de ¿cómo clasificaría al PRI ahora?, contestó: “Ya no hay un sistema partidista hegemónico, ahora es un sistema de partido predominante (...) En México, todavía hay algunas irregularidades, pero es verdad que el PRI se las arregla para ganar en elecciones libres porque la carrera electoral no es equitativa (...)”. En los años noventa, Sartori²³ clasificó al sistema de partido en México como hegemónico-predominante.

21 Fuentes Díaz, 1988, p. 191.

22 López Trigal, 1999, pp. 204-205.

23 1996, p. 189.

Sin embargo, a raíz de que el partido del presidente de la República no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura como consecuencia de los resultados de los comicios federales en 1997, se puede sustentar que el sistema de partido en México dejó de ser predominante. Al respecto, surge entonces una pregunta obligada: ¿Qué carácter adquiere nuestro sistema de partido, si ya no es predominante?

Ante esta cuestión, se afirma que el sistema de partido mexicano transitó de un sistema predominante a uno multipartidista. Para muestra basta con observar la correlación de las tres principales fuerzas durante la LVII Legislatura en el seno de la cámara baja: el PRI con 239 diputados, el PRD con 125 y el PAN con 122, representaron el 47.8%, el 25% y el 24.4% de los escaños, respectivamente.

3.2 Representación legislativa en México

En el sistema político mexicano la pluralidad ideológica, el número y la representación de los partidos políticos comenzó a manifestarse en el Poder Legislativo Federal, particularmente, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión como consecuencia del influjo del sistema electoral.

El número de partidos en la cámara baja ha sido variable. Durante el trienio de 1946 a 1949 se tenía una representación legislativa de dos partidos: PRI y PAN. Posteriormente, las tres siguientes legislaturas tuvieron una representación de tres partidos: PRI, PAN y PPS; de 1958 a 1979 (con excepción de la representación legislativa de 1961 a 1964, en que sólo el PRI, PAN y PPS tenían representación) cuatro eran los partidos que estaban representados: PRI, PAN, PPS y PARM.

A partir de 1979, la representación de los partidos políticos en México ha ido en aumento en el seno de la cámara baja. Sin embargo, el problema no ha sido la representación que han tenido los partidos sino la sobrerrepresentación del PRI, que se ha visto favorecida por las fórmulas electorales. Así por ejemplo, el PRI que había obtenido el 73.5% de votos en las elecciones para diputados en 1946 tenía el 91% de los escaños, es decir, 17.5% de sobrerrepresentación; en 1949, el 2.7% de sobrerrepresentación; en 1952, el 19.5%; en 1955, el 4.6%; en 1958, el 6.2%; en 1961, el 6.4%; en 1964, el -3% de subrepresentación (86.3% de votos contra el 83.3% de escaños); en 1967, el 0.2%; en 1970, el 3.4%; en 1973, el 12.1%; en 1976, el 2.2%; en 1979, el 4.3%; en 1982, el 5.4%; en 1985, el 7.3%; en 1988, el 0.9%; en 1991, el 0% (64% de votos contra 64% de escaños); en 1994, el 10%; y en 1997, el 8% de sobrerrepresentación.²⁴

El PRI tenía hasta antes de las elecciones de 1988 una representación hegemónica en la Cámara de Diputados y hasta los años 60 en la de Senadores una representación única. Con la reforma electoral de 1963, que incluyó a los "diputados de partido" inició el proceso de la integración plural, pero, sólo de la Cámara de Diputados; más adelante con la reforma de 1977 se favoreció al pluralismo al introducir el sistema mixto de mayoría relativa y representación

24 Crespo, 1999, p. 91.

proporcional. Esto permitió a la oposición contar con 100 curules y al partido mayoritario con 300. Para Woldenberg²⁵ las reformas constitucionales y reglamentarias de 1977 en materia electoral no fueron una concesión gratuita del gobierno federal a los partidos políticos de oposición. Estas reformas tuvieron como antecedente la presión política del movimiento del 68, con lo cual se inició el proceso de democratización en México surgiendo con gran energía y carácter masivo el reclamo democrático en el país, orientado a cambiar las condiciones generales de la vida política.

El espíritu libertario conjugado con los anhelos, aspiraciones y las luchas del pueblo mexicano como el movimiento de 1968 ha contribuido a la progresiva evolución del sistema electoral. De esta forma, el influjo electoral se ha reflejado en la composición política del Congreso en tres momentos: primero, en la representación hegemónica del PRI en la Cámara de Diputados y única en la de Senadores; segundo, con la representación mayoritaria (con sobrerrepresentación) primero sólo en la Cámara de Diputados y luego en ambas cámaras; y tercero, con un pluralismo completo en todo el Congreso. Por este motivo se puede afirmar que de 1929 hasta antes de las elecciones de 1988, se haya tenido la hegemonía de un solo partido, y de 1988 hasta antes de las elecciones de 1997, el predominio de un solo partido.

Posteriormente, con los resultados de las elecciones federales de 2000, la premisa anterior no sólo se ratificó, sino por primera vez una fuerza política distinta al partido "oficial" alternó en la presidencia de la República. El partido del presidente por segunda ocasión no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, aunque con respecto a la anterior legislatura la correlación de fuerzas cambió: el PRI disminuyó su caudal de escaños en un -5.6% obteniendo 211 diputados; el PAN aumentó en un +17% obteniendo 207, y finalmente, el PRD disminuyó en -14.6% obteniendo 52 diputados, que representan el 42.2%, el 41.4% y el 10.4% de los escaños, respectivamente.

Con base en las correlaciones de fuerzas durante la LVII y LVIII Legislaturas de la Cámara de Diputados, se puede observar lo siguiente:

- 1º Una constante derivada de los resultados federales de 1997 y 2000 ha sido que el partido del presidente no ha obtenido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.
- 2º Para conseguir la mayoría absoluta el partido del presidente requería y requiere de la coalición con otro u otros partidos:
 - a. Durante la LVII Legislatura con por lo menos uno de los partidos opositores más grandes (PAN o PRD) o de los dos más pequeños (PT y PVEM), y
 - b. Durante la LVIII Legislatura con por lo menos uno de los partidos opositores grandes (PRI o PRD). Cabe señalar, que el porcentaje conjunto

25 1999, p. 27-28.

de escaños de los partidos pequeños (6%) es insuficiente para que el partido del presidente pueda alcanzar la mayoría absoluta.

Por tanto, el tránsito de un sistema de partido predominante, hasta antes de los comicios federales de 1997, ha sido hacia un modelo multipartidista, que prevalece hasta nuestros días –por lo menos hasta antes de las elecciones federales de 2012–, cuyas características de acuerdo con la tipología de Sartori²⁶ son:

1. Ningún partido mantiene una mayoría absoluta, y
2. La fuerza o la debilidad relativa de los partidos se puede clasificar conforme a su relativa indispensabilidad o dispensabilidad para las coaliciones, y/o
3. Su capacidad potencial de imitación (chantaje).

Para Rodríguez-Aguilera de Prat y Martínez Martínez²⁷ entre las variables que contribuyeron a la transición multipartidista destacan las últimas reformas (de 1963 hasta 1996) que se implementaron en el sistema electoral mexicano, las cuales gradualmente generaron una mayor competitividad entre los partidos políticos contendientes en las elecciones federales de 1997.

Los comicios de 1997 sentaron un precedente en la vida política de México. Por vez primera en la historia política del país, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta al obtener 11'427,548 votos (39.1 por ciento), con los cuales obtuvo 239 legisladores que representaron el 47.8 por ciento de los congresistas en la H. Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. Por su parte, los cuatro partidos opositores (PRD, PAN, PVEM y PT) obtuvieron 261 diputados que representan el 52.2 por ciento de la cámara baja, lo cual les permitió integrar un bloque parlamentario para contrarrestar la mayoría relativa del otrora partido gobernante.

Antes de las elecciones federales de 1997, en México existía un sistema de partido hegemónico-predominante que garantizaba mayorías muy numerosas al partido del presidente, a tal grado, que la alta disciplina partidista daba como resultado un equilibrio de poder que se inclinaba a favor del ejecutivo, quedando la acción autónoma del Congreso completamente anulada.

En síntesis, el influjo del sistema electoral ha contribuido a la transición del sistema de partido, generado una pluralidad ideológica en las cámaras del Congreso de la Unión y, por ende, una nueva relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo federal.

Compartiendo estos supuestos se describen algunos ejemplos en perspectiva comparada, a nivel federal y estatal en México.

26 1999, p. 161.

27 1999, pp. 60 y 66.

4. Coaliciones legislativas en perspectiva comparada, federal y estatal

Hablar de un Congreso plural, indistintamente de la forma de gobierno (sea presidencial, parlamentario y-o semiparlamentario), implica la necesaria construcción de coaliciones o “conjuntos ganadores” entre los jugadores con veto individual o colectivo para mantener o cambiar el estado de cosas (*statu quo*) establecidas en una agenda legislativa, a través de distintas decisiones, que pueden ser unánimes y de mayorías calificadas, absolutas o simples, como lo apunta Tsebelis.

4.1 Perspectiva comparada

El fenómeno de gobierno dividido es muy común en los regímenes presidenciales. Para muestra basta un botón:

Entre 1832 y 1992, nos refiere el maestro Lujambio²⁸ que “la democracia presidencial estadounidense ha vivido 40 por ciento del tiempo en gobiernos divididos. En el restante 60 por ciento hubo gobiernos unificados (en los que el presidente y ambas cámaras del Congreso pertenecen al mismo partido)” En este tenor, nos señala, que “hacia 1988, 70 por ciento de los estados de la unión tenían gobiernos divididos”.

Como resultado de las elecciones celebradas el 2 de noviembre de 2010 en el país del norte, existe una distinta correlación de fuerzas en el seno de las Cámaras del Congreso de los Estados Unidos, que ha generado una nueva relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo; así como la construcción de “conjuntos ganadores” o coaliciones legislativas para establecer una nueva agenda política, en donde el tema migratorio ha quedado excluido o relegado y, por ende, la violación de los derechos fundamentales de los migrantes se ha agudizado.

El Congreso de los Estados Unidos es bicameral; es decir, está compuesto por la Cámara de Representantes integrada por 435 miembros que representan un distrito congresual al que sirven por un bienio y, el Senado, integrado por 100 miembros electos por voto popular cada seis años, dos senadores por cada estado.

Hasta antes de estos comicios electorales –en donde estuvo en juego la renovación total de la Cámara de Representantes, un tercio del Senado y 37 de las 50 gubernaturas estatales, además de diversas proposiciones, entre la que destaca la proposición 19 en California, referente a la legalización de mariguana para consumo personal– el partido del presidente Barack Obama (Partido Demócrata) contaba con 255 escaños de un total de 435 que conforman la Cámara de Representantes y 59 bancas en el Senado incluyendo dos bancas en manos de candidatos independientes anteriormente considerados demó-

28 2002, p. 319.

cratas. Ahora, como resultado de las elecciones, la cámara baja pasó a manos republicanas con 242 representantes y el Senado quedó en manos demócratas con 51 legisladores.

Ante este escenario, en donde los republicanos han tomado el control de la Cámara de Representantes, el presidente Barack Obama tendrá que continuar dirigiendo su agenda legislativa al Senado y operar fino en la cámara baja mediante la construcción de coaliciones parlamentarias, que le permitan aprobar las políticas públicas formuladas por su administración.

El fondo del asunto es que los temas de la seguridad nacional y la economía doméstica estadounidense han prevalecido sobre el asunto migratorio, quedando excluido de la agenda del congreso estadounidense y, por ende, de la agenda política bilateral entre Estados Unidos y México, circunstancia que ha agudizado la violación de los derechos humanos de millones de latinos, particularmente de los mexicanos, que se encuentran en calidad de migrantes; de tal forma, que si antes eran perseguidos como delincuentes y explotados, ahora serán sobre explotados en sus condiciones de trabajo. O bien, migrantes deportados de manera masiva a sus países de origen por la xenofobia de sus leyes con el propósito de garantizar el empleo a los estadounidenses, reactivar el consumo y mercado interno mediante políticas proteccionistas y arancelarias más severas.

4.2 Perspectiva federal

En México, para comprender la naturaleza de un Congreso plural, resulta imprescindible hacer un análisis retrospectivo del influjo de los sistemas electorales y de partidos en la composición del Poder Legislativo, particularmente, la evolución de los sistemas y transiciones, que a continuación se describen:

- a. El tránsito de un sistema de elección de diputados mayoritario a un sistema de elección mixto (60% de mayoría relativa y 40% de representación proporcional). El sistema de diputados mayoritario prevaleció durante todo el siglo XIX y las 6 primeras décadas del XX en nuestro país. El sistema de diputados por representación proporcional se introdujo con “los diputados de partido” que estableció la reforma electoral de 1963 y, posteriormente, con Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (28 de diciembre de 1977), incrementando el número de diputados a 400; de los cuales el 25% eran de representación proporcional y el 75% por el sistema de mayoría relativa. El sistema electoral de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión fue mayoritario desde 1812 hasta la reforma electoral de 1963. Y, consecuentemente, surgió:
- b. El tránsito hacia la existencia de una competencia y pluralidad ideológica. Ante el efecto de un sistema de elección de diputados mayoritario, la competencia y la pluralidad ideológica en la Cámara de Diputados fue inexis-

tente en el siglo XIX y durante buena parte del siglo XX, hasta la ley electoral de 1963.

- c. El tránsito de partido como demarcación territorial a partido político con personalidad jurídica propia. Durante el siglo XIX la figura de partido fue concebida como una demarcación territorial. Así por ejemplo, la Constitución de Cádiz establecía para la elección de diputados de manera indirecta la constitución de Juntas Electorales de Partido, previa constitución de las Juntas Electorales de Parroquia, hasta que la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911 otorgó personalidad jurídica a los partidos políticos. Posteriormente, con la reforma al artículo 41 del texto original de la Constitución de 1917, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977, su *status* se elevó a rango constitucional; y,
- d. La transición del sistema de partido en México. De 1929 y hasta antes de las elecciones federales de 1988, se transitó de un sistema de partido hegemónico a uno predominante. Como resultado de las elecciones de 1997, el sistema de partido predominante transitó a un sistema multipartidista. En consecuencia, a partir de 1988, el sistema político mexicano transitó de un sistema electoral no competitivo a uno competitivo.

A partir de estos elementos, es posible advertir cómo se forjó el pluralismo ideológico en la arena legislativa dando como resultado, fundamentalmente, la competencia entre las fuerzas políticas que han incidido en la transición democrática, en la configuración de los sistemas de partido y en la representación de los congresos plurales.

Actualmente, en México vivimos catorce años de multipartidismo: en la Cámara de Diputados ninguna de las fuerzas políticas ha tenido la mayoría absoluta; es decir, el 50% más uno, para impulsar, por sí sola, reformas a leyes secundarias y-o reglamentarias. La composición de la 61 Legislatura de esta Cámara, así lo constata, luego de que el Consejo General del IFE acatara el fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Consecuentemente, las fuerzas políticas obtuvieron tanto por la vía mayoría relativa (mr), como por de representación proporcional (rp) los siguientes escaños: el PAN, 143 legisladores (70 de mr y 73 de rp); el PRI, 237 diputados (184 de mr y 53 de rp); en tanto que el PRD tiene 71 congresistas (39 de mr y 32 de rp); el PT, 13 (3 de mr y 10 de rp); el PVEM, 21 (4 de mr y 17 de rp); Convergencia tiene seis de representación proporcional y el Panal tiene 9 diputados plurinominales (*Véase Cuadro I. Composición de la Cámara de Diputados, sistemas electorales y de partidos*).

Por su parte el Senado de la República vive también un multipartidismo, en donde ninguna de las fuerzas políticas tiene mayoría absoluta; actualmente, está conformado de la siguiente manera: el PAN cuenta con 52 legisladores; el PRI, 32; el PRD, 26; el PVEM, 6; el PT, 5; Convergencia, 5, y el Panal, 2 senadores.

Ante este escenario, cabe reflexionar: ¿cuáles son las perspectivas para integrar “coaliciones legislativas” mínimas ganadoras o “conjuntos ganadores” que permitan impulsar agendas políticas comunes a fin de cambiar el *statu quo* mediante reformas a la Constitución, leyes secundarias y-o reglamentarias en las cámaras del Congreso de la Unión?

De acuerdo con Tsebelis,²⁹ los “jugadores con veto” son actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del *statu quo*, los cuales determinan cómo funcionan las instituciones políticas. En el ámbito legislativo cambiar el *statu quo* implica un cambio de políticas. De tal manera, que quienes les desagrada ésta preferirán un sistema político con capacidad para hacer los cambios políticos rápidamente, mientras que los defensores del *statu quo* preferirán un sistema que produzca estabilidad política.

El funcionamiento de las cámaras del Congreso de la Unión y los congresos locales están determinados por los sistemas de partidos y composición, cuyas decisiones políticas en lo colectivo toman los grupos o representaciones parlamentarias y-o los congresistas en lo individual.

29 2006, p. 27.

Cuadro I. Composición de la Cámara de Diputados, sistemas electorales y de partidos

| Tienio | PAN | PRI | PPS | PARM | PAS | PMS | PFCRN | PRT | PMT | PSUM | PRD | PT | PCM | PVEM | PSN | CD | PASC | PANAL | TOTAL | % SE: MR/RP | Sistema de Partido |
|---------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|-----|-------|-----|----|-------|------|-----|----|------|-------|----------|----------------|-----------------------|
| 1946-49 | 4 | 141 | | | | | | | | | | | | | | | | | 145 | 100/00 | Hegemónico |
| 1949-52 | 4 | 142 | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | 147 | | Hegemónico |
| 1952-55 | 5 | 151 | 2 | | | | | | | | | | | | | | | | 158 | 100/00 | Hegemónico |
| 1955-58 | 5 | 153 | 2 | | | | | | | | | | | | | | | | 160 | | Hegemónico |
| 1958-61 | 6 | 153 | 1 | 1 | | | | | | | | | | | | | | | 161 | 100/00 | Hegemónico |
| 1961-64 | 5 | 172 | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | 178 | | Hegemónico |
| 1964-67 | 20 | 175 | 10 | 5 | | | | | | | | | | | | | | | 210 | 100/00 | Hegemónico |
| 1967-70 | 20 | 177 | 10 | 5 | | | | | | | | | | | | | | | 212 | | Hegemónico |
| 1970-73 | 20 | 178 | 10 | 5 | | | | | | | | | | | | | | | 213 | 100/00 | Hegemónico |
| 1973-76 | 25 | 189 | 10 | 7 | | | | | | | | | | | | | | | 231 | | Hegemónico |
| 1976-79 | 20 | 195 | 12 | 10 | | | | | | | | | | | | | | | 237 | 100/00 | Hegemónico |
| 1979-82 | 43 | 296 | 11 | 12 | 10 | 10 | 10 | | | | | | 18 | | | | | | 400 | | Hegemónico |
| | 4/39* | 296/0* | 0/11* | 0/12* | 0/10* | 0/10* | 0/10* | | | | | | 0/18* | | | | | | 300/100* | 75/25 | |
| 1982-85 | 51 | 299 | 10 | | 12 | 17 | 11 | | | 17 | | | | | | | | | 400 | | Hegemónico |
| | 1/50* | 299/0* | 0/10* | | 0/12* | | 0/11* | | | 0/17* | | | | | | | | | 300/100* | 75/25 | |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---------|---------|---------|-------|-------|-------|-------|------|------|--------|-------|-------|-------|-------|------|------|--|--|--|--|----------|-------|-----------------|--|
| 1985-88 | 38 | 292 | 11 | 11 | 12 | 12 | 6 | 6 | 6 | 12 | | | | | | | | | | 400 | | Hegemónico | |
| | 6/32* | 292/0* | 0/11* | 2/9* | 0/12* | 0/12* | 0/6* | 0/6* | 0/12* | 0/12* | 0/6* | 0/12* | | | | | | | | 300/100* | 75/25 | | |
| 1988-91 | 101 | 260 | 32 | 30 | 19 | 34 | | | | | | | | | | | | | | 500 | | Predominante | |
| | 38/63* | 233/27* | 0/32* | 5/25* | 0/19* | 0/34* | | | | | | | | | | | | | | 300/200* | 60/40 | | |
| 1991-94 | 89 | 320 | 12 | 15 | | 23 | | | 41 | | | | | | | | | | | 500 | | Predominante | |
| | 10/79* | 290/30* | 0/12* | 0/15* | | 0/23* | | | 0/41* | | | | | | | | | | | 300/200* | 60/40 | | |
| 1994-97 | 119 | 300 | | | | | | | 71 | 10 | | | | | | | | | | 500 | | Predominante | |
| | 20/99* | 273/27* | | | | | | | 7/64* | 0/10* | | | | | | | | | | 300/200* | 60/40 | | |
| 1997-00 | 122 | 239 | | | | | | | 125 | 6 | 8 | | | | | | | | | 500 | | Multipartidismo | |
| | 65/57* | 164/75* | | | | | | | 70/55* | 1/5* | 0/8* | | | | | | | | | 300/200* | 60/40 | | |
| 2000-03 | 207 | 211 | | 2 | | | | | 52 | 8 | 16 | 3 | 1 | | | | | | | 500 | | Multipartidismo | |
| | 136/70* | 132/79* | | 0/2* | | | | | 24/26* | 1/6* | 6/11* | 0/3* | 1/3* | | | | | | | 300/200* | 60/40 | | |
| 2003-06 | 151 | 222 | | | | | | | 95 | 6 | 17 | 5 | | | | | | | | 496** | | Multipartidismo | |
| | 80/71* | 160/62* | | | | | | | 55/40* | 0/6* | 3/14* | | 0/5* | | | | | | | 298/198 | 60/40 | | |
| 2006-09 | 206 | 105 | | | | | | | 126 | 14 | 19 | | 16 | 5 | 9 | | | | | 500 | | Multipartidismo | |
| | 137/69* | 64/41* | | | | | | | 90/36* | 1/13* | 2/17* | | 5/11* | 1/4* | 0/9* | | | | | 300/200* | 60/40 | | |
| 2009-12 | 143 | 237 | | | | | | | 71 | 13 | 21 | | 6 | 9 | | | | | | 500 | | | |
| | 70/73* | 184/53* | | | | | | | 39/32* | 3/10* | 4/17* | | 0/6* | 0/9* | | | | | | 300/200 | 60/40 | Multipartidismo | |

*Legisladores plurinominales.

** Mayoría calificada: 334 Mayoría absoluta: 251.

Toda política pública supone una decisión política del gobierno, que puede ser aprobada y publicada por el mismo, o bien, puede ser formalizada mediante la ley, lo que implica la intervención del parlamento; de ser así, para Baena del Alcázar³⁰ se añade una etapa más al proceso de formulación de la política pública que es la discusión parlamentaria previa a su aprobación por los legisladores en el Pleno y, por ende, de la sanción, promulgación y publicación por parte del Poder Ejecutivo antes de la vigencia de la norma o disposición jurídica. En este caso, el análisis de las políticas públicas puede llevarse a cabo desde la perspectiva institucional, en virtud de que el proceso de actuación involucra tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo, sin menoscabo de realizar un análisis de las políticas públicas, a través de correlatos, del comportamiento, de procesos, de decisiones e impacto.³¹

En nuestro país, el Poder Legislativo no sólo realiza funciones exclusivamente legislativas sino también presupuestarias, fiscalizadoras, administrativas, de control y jurisdiccionales. En este tenor, el proceso de toma de decisiones de los “jugadores con veto” puede ser unánime, por mayorías calificada, absoluta o simple. No obstante, sólo nos referiremos a las decisiones tomadas por los jugadores con veto colectivo, o sea, de los distintos grupos o representaciones parlamentarias en la construcción de “conjuntos ganadores” por mayoría calificada y mayoría absoluta, respectivamente, en los procesos de reformas a la Constitución y ordinarios. Sin menoscabo del proceso legislativo, que constituye la serie de actos o etapas elementales para la elaboración de una ley: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, veto, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.

4.2.1 Conjuntos ganadores por mayorías calificadas

Las reglas del juego entre los congresistas individuales, representaciones o grupos parlamentarios de las distintas bancadas, así como el proceso y los procedimientos legislativos están regidos por un marco normativo. En este sentido, nuestra Carta Magna establece el procedimiento de su adición o reforma, que a la letra dice: “se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados” (art. 135 constitucional). Las dos terceras partes de los legisladores presentes en ambas cámaras del Congreso de la Unión constituye mayorías calificadas, equivalentes a 333 diputados de un total de 500 y 85 senadores de la República de un total de 128, bajo el supuesto de que todos asistan a la sesión respectiva. Los “conjuntos ganadores” o coaliciones legislativas mínimas ganadoras podrían integrarse de la siguiente manera:

30 2005, p. 180.

31 Mannheim/ Rich, 2001, p. 431.

En la Cámara de Diputados, 4 combinaciones:

PRI- PAN.
 PRI-PRD-PVEM-PT.
 PRI-PRD-PVEM-Convergencia.
 PRI-PRD-PVEM-Panal.

En la Cámara de Senadores, 10 variantes:

PAN-PRI-Panal.
 PAN-PRI-Convergencia.
 PAN-PRI-PT.
 PAN-PRI-PVEM.
 PAN-PRI-PRD.
 PAN-PRD-PVEM-PT.
 PAN-PRD-PVEM-Convergencia.
 PAN-PRD-PVEM-panal.
 PAN-PRD-PT-Panal.
 PAN-PRD-Convergencia-Panal.

Además de estas combinaciones para que una reforma o adición a la Constitución federal prospere requiere que sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los estados; o sea, 16 congresos locales.

4.2.2 Conjuntos ganadores por mayorías absolutas

Las reformas y-o adiciones a las leyes secundarias o reglamentarias demandan la construcción de decisiones parlamentarias, cuya aprobación sea de mayoría absoluta, la cual en cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión equivale al 50 por ciento más uno; es decir, 251 diputados o 65 senadores, si y sólo si, todos asisten a la sesión correspondiente. En este tenor, los “conjuntos ganadores” podrían estar integrados de la siguiente manera:

En la Cámara de Diputados, 7 combinaciones:

PRI-PVEM.
 PRI-PRD.
 PRI- PAN.
 PRI-PT-Panal.
 PRI-PT-Convergencia.
 PAN-PRD-PVEM- PT-Convergencia.
 PAN-PRD-PVEM- PT-Panal.

En la Cámara de Senadores, 8 combinaciones:

PAN-PRD.

PAN-PRI.

PAN-PVEM-PT-Panal.

PAN-PVEM-Convergencia-Panal.

PAN-PVEM-PT-Convergencia.

PRI-PRD-PVEM-Panal.

PRI-PRD-PT-Panal.

PRI-PRD-Convergencia-Panal.

Aunado a esta combinación de “conjuntos ganadores” por mayorías calificadas y absolutas en las cámaras del Congreso de la Unión, resulta conveniente destacar, que dentro de los pasos para la formulación preliminar de las proposiciones políticas y, por tanto, decidir sobre la mejor solución o soluciones para satisfacer alguna necesidad o actuar sobre algún problema –como el tributario–, hay que considerar el “respaldo ideológico político”,³² fundamentalmente, de los grupos o representaciones parlamentarias, pues los valores ideológicos determinarán que tipo de soluciones se podrán tomar, sin contradecir al sistema. Asimismo, si conocemos las preferencias de los jugadores con veto, la posición del *statu quo* y la identidad del establecedor de la agenda podremos vaticinar muy bien el resultado del proceso de creación de la política pública.³³

4.3 Perspectiva estatal

Como resultado de las elecciones locales del 4 de julio de 2010, el sistema político mexicano presenta una nueva fisonomía:

En relación con las legislaturas estatales, existen un sistema de partido hegemónico (Coahuila); 13 con sistemas de partidos predominantes (Aguascalientes, Baja California, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nayarit, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán); 9 multipartidistas (Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí y Zacatecas) y 9 bipartidistas (Campeche, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Veracruz). Cabe destacar, que el congreso del estado de Baja California es el único en la República Mexicana que tiene un gobierno dividido; es decir, donde el partido del gobernador (PAN) no tiene la mayoría absoluta sino otro partido (PRI); además, en 18 congresos locales ningún partido controla por sí solo el 50 por ciento de los asientos en el pleno de su recinto legislativo, tales son los casos de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa,

³² Ruiz Sánchez, 1996, p. 21.

³³ Manheim/ Rich, 2001, p. 3.

Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, lo que significa que las fuerzas políticas tendrán que establecer acuerdos y consensos para construir “conjuntos ganadores” o coaliciones legislativas para formular políticas públicas y, por ende, promover reformas a la Constitución, a leyes secundarias y reglamentarias.

En cuanto a las gubernaturas, el PRI gobierna diecinueve estados (Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Hidalgo, México, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas), que en conjunto suman 57 millones 505 mil 989 habitantes; es decir, representan el 51 por ciento de la población mexicana; seguido del PRD con cinco gubernaturas (Baja California Sur, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero y Michoacán), que conjuntamente tienen 22 millones 038 mil 679 habitantes; o sea, representan el 19.6 por ciento; en tercer lugar, el PAN gobierna cinco estados, que colectivamente suman 20 millones 429 mil 659 habitantes, representando el 18 por ciento de la población en nuestro país y, finalmente, existen tres gubernaturas de coalición (Oaxaca, Puebla y Sinaloa), cuyo número total de habitantes es de 12 millones 348 mil 430 habitantes, que representan el 11 por ciento del total de la población en México.

Cuadro II. Población por Composición de Legislatura Estatal y Sistema de Partido

| Estado | Población Total por entidad | PAN | PRI | PRD | PT | PVEM | Otros | Total | Mayoría calificada | Mayoría absoluta | Mayoría relativa | Gobierno dividido | Sistema de Partido |
|------------------|-----------------------------|-----|-----|-----|----|------|-------|-------|--------------------|------------------|------------------|-------------------|--------------------|
| Aguascalientes | 1,184,924 | 4 | 16 | 1 | 1 | 2 | 3 | 27 | | PRI | | | Predominante |
| Baja California | 3,154,174 | 8 | 14 | 1 | 1 | 0 | 1 | 25 | | PRI | | X | Predominante |
| Baja C. Sur | 637,065 | 2 | 2 | 10 | 3 | 0 | 4 | 21 | | | PRD | | Multipartidismo |
| Campeche | 822,001 | 14 | 17 | 0 | 0 | 1 | 3 | 35 | | | PRI | | Bipartidismo |
| Coahuila | 2,748,366 | 7 | 21 | 1 | 0 | 0 | 2 | 31 | PRI | | | | Hegemónico |
| Colima | 650,129 | 7 | 14 | 0 | 1 | 0 | 3 | 25 | | PRI | | | Predominante |
| Chiapas | 4,793,406 | 9 | 12 | 8 | 2 | 6 | 3 | 40 | | | PRI | | Multipartidismo |
| Chihuahua | 3,401,140 | 7 | 20 | 1 | 1 | 1 | 3 | 33 | | PRI | | | Predominante |
| Distrito Federal | 8,873,017 | 17 | 4 | 34 | 3 | 3 | 4 | 66 | | PRD | | | Predominante |
| Durango | 1,632,860 | 3 | 17 | 0 | 1 | 1 | 8 | 30 | | PRI | | | Predominante |
| Guanajuato | 5,485,971 | 22 | 8 | 1 | 0 | 3 | 2 | 36 | | PAN | | | Predominante |
| Guerrero | 3,386,706 | 4 | 13 | 22 | 2 | 2 | 3 | 46 | | | PRD | | Multipartidismo |
| Hidalgo | 2,664,969 | 3 | 16 | 4 | 0 | 1 | 6 | 30 | | PRI | | | Predominante |
| Jalisco | 7,350,355 | 17 | 18 | 2 | 0 | 2 | 0 | 39 | | | PAN | | Bipartidismo |
| México | 15,174,272 | 12 | 39 | 8 | 3 | 3 | 10 | 75 | | PRI | | | Predominante |
| Michoacán | 4,348,485 | 12 | 10 | 14 | 1 | 1 | 2 | 40 | | | PRD | | Multipartidismo |
| Morelos | 1,776,727 | 6 | 15 | 3 | 1 | 2 | 3 | 30 | | | PRI | | Multipartidismo |

| | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------|-------------|-----|------|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|---------|-----|--------------------|
| Nayarit | 1,084,957 | 5 | 16 | 3 | 0 | 3 | 3 | 30 | | PRI | | | Predominante |
| Nuevo León | 4,643,321 | 17 | 20 | 1 | 1 | 1 | 2 | 42 | | | PRI | | Bipartidismo |
| Oaxaca * | 3,801,871 | 11 | 16 | 9 | 2 | 0 | 4 | 42 | | | PRI | | Multipartidismo |
| Puebla * | 5,779,007 | 14 | 16 | 4 | 2 | 2 | 3 | 41 | | | PRI | | Bipartidismo |
| Querétaro | 1,827,985 | 10 | 9 | 1 | 0 | 1 | 4 | 25 | | | PAN | | Bipartidismo |
| Quintana Roo | 1,324,257 | 3 | 11 | 4 | 2 | 3 | 2 | 25 | | | PRI | | Multipartidismo |
| San Luis Potosí | 2,585,942 | 10 | 8 | 1 | 1 | 2 | 5 | 27 | | | PAN | | Multipartidismo |
| Sinaloa * | 2,767,552 | 13 | 19 | 2 | 1 | 1 | 4 | 40 | | | PRI | | Bipartidismo |
| Sonora | 2,662,432 | 14 | 13 | 2 | 0 | 2 | 2 | 33 | | | PAN | | Bipartidismo |
| Tabasco | 2,238,818 | 3 | 18 | 11 | 1 | 0 | 2 | 35 | | | PRI | | Predominante |
| Tamaulipas | 3,270,268 | 5 | 22 | 2 | 1 | 3 | 3 | 36 | | | PRI | | Predominante |
| Tlaxcala | 1,169,825 | 12 | 12 | 3 | 2 | 0 | 3 | 32 | | | PAN-PRI | | Bipartidismo |
| Veracruz | 7,638,378 | 19 | 25 | 2 | 0 | 1 | 3 | 50 | | | PRI | | Bipartidismo |
| Yucatán | 1,953,027 | 6 | 15 | 2 | 0 | 2 | 1 | 25 | | | PRI | | Predominante |
| Zacatecas | 1,490,550 | 6 | 9 | 5 | 4 | 1 | 5 | 30 | | | PRI | | Multipartidismo |
| Total | 112,322,757 | 302 | 485 | 162 | 37 | 50 | 106 | 1142 | 0 | 0 | 0 | 0 | H=1 P=13, B=9, M=9 |
| Porcentaje | | 94 | 15.2 | 5.1 | 1.2 | 1.6 | 3.3 | 35.7 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | |

Gubernaturas



Considerando los estados que gobiernan las tres principales fuerzas políticas (PRI, PRD y PAN), los gobiernos de coalición opositora al Revolucionario Institucional y el sistema de partidos en los órganos legislativos, el PRI cuenta con un sistema de partido hegemónico en el congreso del estado de Coahuila –lo que pudiera explicar el ascenso del gobernador Moreira a la presidencia Nacional del PRI–, 10 sistemas de partidos predominantes en los congresos de los estados de Aguascalientes, Colima, Chihuahua, Durango, Hidalgo, México, Nayarit, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán; 5 bipartidismos en las legislaturas de Campeche, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz; y, 3 multipartidismos en Quintana Roo, San Luis Potosí y Zacatecas. Por su parte, el PRD cuenta con un sistema de partido predominante en la Asamblea del Distrito Federal y 4 multipartidismos en los congresos estatales de Baja California Sur, Chiapas, Guerrero y Michoacán. En este aspecto, el PAN cuenta con un sistema de partido predominante en el congreso del estado de Guanajuato; 2 bipartidismos en las legislaturas de Jalisco y Sonora; y, un multipartismo en el congreso del estado de Morelos. Finalmente, los gobiernos estatales producto de las alianzas o coaliciones electorales opositoras o escisiones partidarias, se caracterizan por tener dos congresos locales, Puebla y Sinaloa, con un carácter bipartidista y una legislatura estatal multipartidista, a saber el congreso del estado de Oaxaca (*Véase Cuadro II. Población por Composición de Legislatura Estatal y Sistema de Partido*).

No obstante, la era de los gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos comenzó con la alternancia del Poder Ejecutivo en el estado de Baja California por parte del Partido Acción Nacional (PAN) derivado de los resultados de las elecciones locales del 2 de julio de 1989. Circunstancia que se acentúa más, cuando el PAN conquista la segunda gubernatura, en 1991 en Guanajuato y la tercera en Chihuahua; tres años después, en 1995, cuando ratifica en Baja California y Guanajuato, e incorpora Jalisco. Posteriormente, en 1997, el PAN triunfa en Nuevo León y Querétaro. A la par, en este año, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) gana las elecciones del Distrito Federal; en 1998, Tlaxcala y Zacatecas, y en 1999 conquista Baja California Sur.

El precedente de las alianzas electorales opositoras al PRI en las entidades de Oaxaca, Puebla y Sinaloa se localiza en el estado de Nayarit en 1999 con la coalición PAN-PRD-PT-PRS.³⁴

4. 3.1 Elección de Yucatán

La primera alternancia en el Poder Ejecutivo del estado de Yucatán surgió con Patricio Patrón Laviada (2001-2007) al ganar el PAN las elecciones para gobernador. No obstante, el PRI recuperó el “escaque político” con Ivonne Ortega Pacheco (2007-2013).

34 Espinoza Valle, 2000, pp. 10-11.

Con los comicios del 16 de mayo en el estado de Yucatán, arrancaron las primeras elecciones estatales de 2010 en nuestro país, de un total de quince. Hasta antes de estos comicios electorales, la correlación de fuerzas favorecía al grupo parlamentario del PRI, que tenía 14; seguido del grupo parlamentario del PAN con 9 y las representaciones del PRD y PTSY tenían uno cada una, de un total de 25 congresistas (15 de mayoría relativa y 10 de representación proporcional). En este contexto, el partido (PRI) de la gobernadora Ivonne Ortega tenía la mayoría absoluta para impulsar reformas a leyes secundarias y reglamentarias, pero no tenía la mayoría calificada, es decir, las dos terceras partes de la totalidad de los integrantes del Poder Legislativo para impulsar reformas a la Constitución estatal y, por tanto, para lograr este propósito tenía que coaligarse con otros partidos.

Con las elecciones locales del 16 de mayo, la correlación de fuerzas cambió y, por ende, la composición de congreso del estado de Yucatán: el grupo parlamentario del PRI pasa de 14 a 15 diputados locales (60 por ciento); el grupo parlamentario del PAN cuenta con 6; los grupos parlamentarios del PRD y PVEM cuentan con dos cada uno y otra representación política un diputado. Consecuentemente, el sistema de partido predominante se mantiene y el partido de la gobernadora conserva la mayoría absoluta.

4.3.2 Elecciones en catorce estados

El 4 de julio de 2010 se renovaron 1502 cargos de representación popular en los 14 estados; es decir, la elección de 481 diputados locales; doce gubernaturas y 1009 ayuntamientos. Pero ¿cuál era la correlación de fuerzas hasta antes de las elecciones?

1. Gubernaturas: Los 14 estados que tuvieron comicios electorales comprenden un población de 40 millones 503 mil 475 habitantes; es decir, representan el 39.2 por ciento de la población en México, según el II Censo de Población y Vivienda 2005, realizado por el INEGI. En este tenor, el PRI gobierna 9 (Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz); seguido del PAN con 3 (Aguascalientes, Baja California y Tlaxcala) y el PRD con 2 (Chiapas y Zacatecas). Con excepción de Baja California y Chiapas, en el resto se disputan elecciones para elegir gobernador.
2. Legislaturas estatales: 14 estados tenían en común la renovación de los congresos, de los cuales sólo Aguascalientes se caracteriza como un gobierno dividido, en donde el partido del gobernador (PAN) no tiene la mayoría absoluta en la legislatura, ya que la tiene el grupo parlamentario del PRI para impulsar reformas a leyes secundarias o reglamentarias y, por ende, existe un sistema de partido predominante, al igual que en las legislaturas estatales de Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sina-

loa, Tamaulipas y Veracruz –con excepción del Congreso de Chihuahua, que tiene un bipartidismo–, en donde el PRI es gobierno. De acuerdo con su integración los congresos de Baja California y Tlaxcala, respectivamente, tienen un bipartidismo y en las legislaturas de Chiapas y Zacatecas prevalece un sistema multipartidista; y

3. Ayuntamientos: Con excepción del estado de Hidalgo, en el resto de las entidades federativas se renovaron 1009 ayuntamientos, sin considerar los 418 municipios del estado de Oaxaca que se rigen por el principio de usos y costumbres. En el estado de Aguascalientes, de 11 ayuntamientos, el PAN tiene el 45.45 por ciento de presidentes municipales; Baja California, de 5 ayuntamientos, el PAN cuenta con el 48 por ciento; Chiapas, de 118 ayuntamientos, el PRI tiene el 35; Chihuahua, de 67 ayuntamientos, el PRI tiene el 45.4; Durango, de 39 ayuntamientos, el PRI tiene el 57; Oaxaca, de 570 ayuntamientos, el PRI tiene el 60; Puebla, de 217 ayuntamientos, el PRI tiene el 63.4; Quintana Roo, de 9 ayuntamientos, el PRI tiene el 56; Sinaloa, de 18 ayuntamientos, el PRI tiene el 57.5; Tamaulipas, de 43 ayuntamientos, el PRI tiene el 60; Tlaxcala, de 60 ayuntamientos, el PAN tiene el 43; Veracruz, de 212 ayuntamientos, el PRI cuenta con el 60 y, Zacatecas, de 58 ayuntamientos, el PRI cuenta con el 37 por ciento de presidentes municipales.

A partir estas elecciones del 4 de julio, la correlación de fuerzas cambio en los catorce congresos locales.

Aguascalientes

El PAN ha gobernado de manera consecutiva la entidad de Aguascalientes desde 1998 hasta el año 2010: primero con Felipe González (1998-2004); segundo con Juan José León Rubio (2004-2004) y tercero con Luis Armando Reynoso Femat (2004-2010). Sin embargo, ahora es administrada por el PRI, es decir, gobernado por Carlos Lozano de la Torre, quien fue postulado por el PRI-PVEM-PANAL. Asimismo el PRI tiene una mayoría absoluta en el congreso del estado con 16 diputados (59 por ciento); seguido del grupo parlamentario del PAN con 4; el grupo parlamentario del PVEM con 2; las representaciones parlamentarias de PRD y PT cada uno, y otras representaciones con 3 diputados. Por lo tanto, y considerando que la Constitución local establece para el proceso de reforma constitucional las dos terceras partes del número total de diputados y la mayoría de los ayuntamientos, el partido del gobernador tiene que coaligarse o aplicar la “regla de absorción” con dos grupos o representaciones parlamentarias para promover reformas a la Constitución. En cambio, por sí solo, puede impulsar reformas a leyes secundarias o reglamentarias.

Baja California

Desde hace 22 años el PAN gobierna el estado de Baja California: primero, con Ernesto Ruffo Appel (1989-1995); segundo, con Héctor Terán Terán (1995-2001); tercero, con el interinato de Alejandro González Alcocer (1998-2001);

cuarto, con Eugenio Elorduy Walther (2001-2007); y, quinto, con José Guadalupe Osuna Millán (2007-2013). Aunque en esta ocasión el partido del gobernador perdió la mayoría relativa, obteniendo el PRI 13 escaños (52 por ciento), o sea, la mayoría absoluta; seguido del PAN con 9, las representaciones parlamentarias del PRD y PT uno cada uno y otras representaciones un legislador. Cabe destacar, que el bipartidismo transitó a un sistema de partido predominante y el gobierno se caracteriza como “dividido” al tener el PRI la mayoría absoluta del congreso en una entidad gobernada por el blanquiazul.

Ante este escenario y considerando que la Constitución estatal establece para su proceso de reforma la aprobación de las dos terceras partes del número total de los integrantes del congreso local y la mayoría de los ayuntamientos, el gobernador Osuna Millán tendrá que consensuar y acordar con el grupo parlamentario del PRI no sólo las reformas a leyes secundarias o reglamentarias, sino la formulación de políticas públicas en materia constitucional.

Chiapas

Desde hace once años el PRI perdió la gubernatura en el estado de Chiapas: Primero con Pablo Salazar Mendicuchía (2000-2006) y, posteriormente, con Juan Sabines Guerrero (2006-2012).

La Constitución estatal señala para su reforma la aprobación de las dos terceras partes del número de los diputados presentes en el congreso del estado y la mayoría de los ayuntamientos. Sin embargo, el partido del gobernador (PRD) no tiene la mayorías calificadas y absolutas en el congreso debido a que se mantiene el multipartidismo: el PRI obtuvo 12 escaños (30 por ciento); seguido del PAN con 9; el PRD, 8; el PVEM, 6; el PT, 2, y otros partidos tienen 3 escaños. Por tanto, cualquier reforma constitucional, a leyes secundarias y reglamentarias que pretenda promoverse tiene que consensuarse entre las fuerzas políticas, a fin de construir “conjuntos ganadores”.

Chihuahua

Con Francisco Barrio Terrazas (1992-1998), postulado por el PAN, se dio la alternancia en el Poder Ejecutivo del estado de Chihuahua hace diecinueve años. Con el triunfo de César Duarte Jáquez postulado por PRI-PVEM-PANAL-PT en estas elecciones locales, el PRI ratifica su gobierno por un tercer sexenio consecutivo, al obtener 20 escaños (60 por ciento), a través de los cuales podrá impulsar reformas a leyes secundarias y reglamentarias. Previo a estos comicios electorales, el partido (PRI) del gobernador José Reyes Baeza tenía una mayoría relativa en el congreso local con 15 escaños; seguido, del grupo parlamentario del PAN con 12 curules.

En suma, el sistema bipartidista transitó a un sistema de partido predominante. No obstante, el gobernador Duarte para impulsar reformas a la Constitución estatal tiene que consensuar y establecer acuerdos con otras fuerzas políticas debido a que el porcentaje requerido para su aprobación demanda

las dos terceras partes de los integrantes del congreso local y cuando menos la aprobación de veinte ayuntamientos que representen más de la mitad de la población del estado.

Durango

Una de las elecciones más reñidas y competitivas que tuvo el PRI con la alianza PRD-PAN-Convergencia fue la de gobernador en el estado de Durango, particularmente, entre Jorge Herrera Caldera y José Rosas Aispuro Torres, respectivamente. En cuanto a la composición del Congreso el partido del gobernador Herrera tiene la mayoría absoluta en el pleno del recinto oficial a pesar de las impugnaciones. Con ello, el Poder Ejecutivo se mantiene sin alternancia y el PRI mantiene su predominio en el ejercicio del gobierno. Empero, no cuenta con la mayoría calificada para impulsar reformas a la constitución local que demanda la aprobación de las dos terceras partes de los diputados que integran el congreso estatal y la mayoría de los votos de los ayuntamientos.

Hidalgo

Al igual que en Durango, en el estado de Hidalgo el PRI no ha perdido ninguna elección de gobernador desde que se instituyó el PNR en 1929. El gobernador Francisco Olvera Ruiz postulado por la alianza electoral PRI-PANAL-PVEM derrotó a la alianza PAN-PRD-Convergencia-Hidalgo Nos Une, que postuló a Xochitl Gálvez Ruiz. Consecuentemente, el partido del gobernador Olvera se mantiene como predominante al tener la mayoría absoluta en el pleno del recinto legislativo con 16 escaños de un total de 30; seguido del grupo parlamentario del PRD con 4, PAN 3; PVEM uno y otras representaciones con 6 curules. Sin embargo, el partido del gobernador Olvera tiene que coaligarse con otras fuerzas políticas para impulsar reformas constitucionales, en razón de que para su aprobación requiere cuando menos de dos tercios del número total de diputados y la mayoría de los ayuntamientos.

Oaxaca

Después de 82 años de hegemonía y predominio en el estado de Oaxaca, el PRI por primera vez perdió la elección de la gubernatura al ser derrotado el candidato Eviel Pérez Magaña de la alianza electoral PRI-PVEM por el candidato Gabino Cué Monteagudo, quien fue postulado por la alianza PAN-PRD-PT-Convergencia. Ante esta primera alternancia en el Poder Ejecutivo de estado, es importante destacar que ninguna de las fuerzas políticas en el seno del congreso local tiene la mayoría absoluta. Por tanto, el gobernador Gabino Cué Monteagudo para promover reformas a leyes secundarias y reglamentarias tendrá que mantener la coalición legislativa que lo llevó a este cargo público, fundamentalmente, entre el PAN, PRD y PT, que tienen 11, 9 y 2 legisladores,

respectivamente, y que constituyen un conjunto ganador para formular políticas públicas en la entidad. No obstante, el gobernador Gabino Cué para impulsar reformas constitucionales tiene que establecer acuerdos y consensos con el PRI, fundamentalmente, porque para su aprobación requiere de dos tercios del número total de diputados que integran la legislatura.

Puebla

De igual forma que en el estado de Oaxaca, el PRI no había perdido la gubernatura del estado de Puebla desde que se instituyó el PNR en 1929. La alianza electoral establecida entre el PAN-PRD-PANAL-Convergencia, quién postuló a Rafael Moreno Valle, ganó las elecciones para gobernador a la alianza PRI-PVEM derrotando a su candidato Javier López Zavala. En este sentido, el gobernador electo Moreno Valle para lograr la aprobación de la mayoría absoluta e impulsar reformas a leyes secundarias y reglamentarias en el pleno del recinto legislativo tiene que mantener la coalición legislativa entre el PAN, PRD, PT y otras representaciones parlamentarias, quienes cuentan con 14, 4, 2 y 3 diputados, respectivamente, los cuales en suma constituyen el “conjunto ganador” para la formulación de las políticas públicas. En cambio, para promover reformas a la constitución local tiene que coaligarse con el PRI, ya que la ley fundamental demanda las dos terceras partes de los diputados presentes y la mayoría de los ayuntamientos.

Quintana Roo

En el estado de Quintana Roo el PRI no ha perdido ninguna elección de gobernador desde que se instituyó el PNR en 1929. Los resultados de las elecciones locales del 4 de julio favorecieron a Roberto Borge Angulo, candidato a gobernador de la alianza electoral del PRI-PVEM-PANAL. Es importante señalar, que Gregorio Sánchez, postulado por los partidos de la Revolución Democrática (PRD) y Convergencia fue procesado por narcotráfico y lavado de dinero, quedando inhabilitado como candidato; a grado tal, que esta alianza electoral junto con el PT nominaron a otro candidato, Francisco Gerardo Mora Vallejo. Por su parte, el PAN postuló a Alicia Ricalde Magaña como candidata para la gubernatura.

No obstante, el partido (PRI) del gobernador Borge Angulo tiene que procurar mantener su alianza con el PVEM para construir coaliciones legislativas debido a que tiene una mayoría relativa con 11 legisladores de un total de 25 integrantes del congreso del estado; seguido del grupo parlamentario del PRD con 4; PAN con 3; PT con 2, y otras representaciones con 2 congresistas. Sin embargo, tiene que coaligarse con otras fuerzas políticas para impulsar reformas a la constitución, pues se requiere de las dos terceras partes de la totalidad de los integrantes de la legislatura y la mayoría de los ayuntamientos.

Sinaloa

En el estado de Sinaloa, al igual que Oaxaca y Puebla, el PRI había mantenido su hegemonía y predominancia en el gobierno desde 1929. Como resultado de las elecciones para gobernador, el 4 de julio, Mario López Valdez, postulado por la alianza electoral PAN-PRD-Convergencia, alternó en el Poder Ejecutivo del Estado derrotando a Jesús Vizcarra Calderón, candidato de la alianza PRI-PVEM-PANAL. Sin embargo, en el seno del congreso local, el grupo parlamentario del PRI tiene la mayoría relativa con 19 legisladores; seguido del PAN con 13; PRD con 2; PT y PVEM con uno cada uno, y otras representaciones con 4 diputados. Ante este escenario, el gobernador López para aprobar iniciativas de ley o reformas a la constitución tiene que tejer fino y construir coaliciones legislativas no sólo con los partidos que los postularon sino con los grupos parlamentarios del PRI y PVEM, fundamentalmente, para las modificaciones constitucionales que demandan la aprobación de las dos terceras partes del número total de diputados y las dos terceras partes de los ayuntamientos del estado.

Tamaulipas

A pesar del homicidio y ante la imposibilidad de cambiar el nombre en las boletas electorales para elegir gobernador del estado de Tamaulipas, Rodolfo Torre Cantú, postulado por el PRI, ganó los comicios electorales. No obstante, ante la sustitución en el organismo electoral, en tiempo y forma, su hermano Egidio encabezó la gubernatura con un congreso local dominado por el PRI con 22 legisladores de un total de 36; seguido del grupo parlamentario del PAN con 5; PVEM con 3; PRD con 2; PT con uno, y otras representaciones con 3 diputados. En suma, el PRI conserva su predominancia en el Poder Legislativo del estado, lo que le permite impulsar reformas a leyes secundarias y reglamentarias, aunque tiene que aplicar la “regla de la absorción” de dos legisladores para impulsar reformas a la constitución local, o bien, mantener su alianza con el PVEM y el PANAL para construir coaliciones legislativas, ya que para modificar la constitución se requiere de la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros del congreso.

Tlaxcala

En el estado de Tlaxcala esta es la tercera ocasión en que se da la alternancia en el Poder Ejecutivo: la primera vez, fue con Alfonso Sánchez Anaya (1999-2005) postulado por el PRD; la segunda con Héctor Israel Ortíz Ortíz (2005-2011) nominado por el PAN y esta última con Mariano González Zarur, quién fue candidato de la alianza PRI-PVEM junto con partidos locales.

No obstante, el partido (PRI) del gobernador González Zarur tiene al igual que el grupo parlamentario del PAN 12 legisladores de un total de 32 integrantes; seguidos del PRD con 3; PT con 2, y las representaciones parlamentarias con 3 diputados, lo cual significa que tiene que dialogar, “cabildear”, establecer acuerdos y consensos para construir coaliciones legislativas a fin de formular

y ejecutar las políticas públicas correspondientes, particularmente, para modificar la constitución que requiere la aprobación de las dos terceras partes del número total de los miembros y de la mayoría de los ayuntamientos.

Veracruz

El PRI no ha perdido ninguna elección de gobernador en el estado de Veracruz desde que se instituyó el PNR en 1929, lo que se ratifica en las elecciones del 4 de julio con el triunfo de Javier Duarte de Ochoa, postulado a la gubernatura por la alianza electoral PRI-PVEM junto con partidos locales derrotando a los candidatos del PAN, Miguel Ángel Yunes Linares, y Dante Delgado Rannauro, de la alianza PRD-PT-Convergencia.

El gobernador Duarte De Ochoa cuenta con la mayoría relativa de legisladores de su partido (PRI) en el congreso del estado; es decir, 25 de un total de 50 miembros; seguido del grupo parlamentario del PAN con 19; PRD con 2; PVEM con uno, y otras representaciones con 3 diputados. Ante esta correlación de fuerzas, el partido del gobernador para garantizar la mayoría absoluta requiere mantener la alianza con el PVEM para construir coaliciones legislativas que le permitan promover y aprobar reformas a leyes secundarias y reglamentarias. Empero, para modificar la constitución local necesita coaligarse con las fuerzas políticas opositoras, ya que requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, en dos períodos de sesiones ordinarios sucesivos, y de la mayoría de los ayuntamientos.

Zacatecas

En el estado de Zacatecas la primera ocasión que se dio la alternancia en el Poder Ejecutivo fue con el PRD, quien postuló a Ricardo Monreal Ávila (1998-2004) y, posteriormente, a Amalia García Mediana (2004-2010). Como resultado de las elecciones para gobernador, llevadas a cabo el 4 de julio, el PRI recuperó el “escaque político” al nominar como candidato a Miguel Alonso Reyes, junto con otras fuerzas políticas. Sin embargo, dada la composición del Congreso en donde ninguno de los grupos parlamentarios tiene mayoría absoluta, el gobernador Alonso Reyes tiene que dialogar y consensar acuerdos que le permitan construir coaliciones legislativas, pues existe un sistema multipartidista, en donde el PRI tiene una mayoría relativa de 9 legisladores de un total de 30 integrantes; seguido del PAN con 6; PRD con 5; PT con 4; PVEM con uno, y otras representaciones parlamentarias con 5 congresistas. Más aún, para modificar la constitución que requiere de cuando menos el voto aprobatorio de las dos terceras partes del número total de diputados que constituyan la legislatura y cuando menos por las dos terceras partes de los ayuntamientos del estado.

4.3.3 Elecciones locales de 2011

En este año se perfilan las elecciones locales en los estados de Guerrero, Baja California Sur, Coahuila, Hidalgo, Estado de México, Nayarit y Michoacán, que

representan el 26.74 por ciento; es decir, más de una cuarta parte de nuestra población en el país, que se estima en 112 millones 322 mil 757 habitantes, según el último Censo de Población y Vivienda 2010. Hasta el momento –en que se concluye este ensayo– se han llevado a cabo comicios electorales en el estado de Guerrero para elegir gobernador y en el estado de Baja California Sur para renovar los cinco ayuntamientos, el Congreso local y la gubernatura.

Guerrero

En el estado de Guerrero la primera ocasión que se dio la alternancia en el Poder Ejecutivo, fue con el PRD, quien postuló a Zeferino Torreblanca (2005-2011) y, posteriormente, a Ángel Heladio Aguirre Rivero (2011-2017). Como resultado de las elecciones para gobernador, llevadas a cabo el 30 de enero de 2011, el PRD mantiene la gubernatura al nominar como candidato de la coalición Guerrero nos Une (PRD, PT y Convergencia) a Ángel Heladio Aguirre Rivero. Sin embargo, el partido del gobernador tiene que coaligarse con otras fuerzas políticas para construir mayorías calificadas y absolutas e impulsar reformas a la constitución estatal, leyes secundarias y reglamentarias, en razón de que prevalece un sistema multipartidista, en donde el grupo parlamentario del PRD cuenta con 22 legisladores, seguido del PRI con 13, el PAN con 4 y el resto con 7 diputados de un total de 46 congresistas, que en relación con una población de tres millones 386 mil 706 habitantes derivada del último censo, representan cada legislador a 73 mil 624 habitantes, ubicando al Congreso local en el lugar número 19 después de la legislatura de Yucatán y antes del Congreso de Querétaro en términos de la representación legislativa por población estatal.

Baja California Sur

Desde hace dos períodos de gobierno el PRD alternó en el Poder Ejecutivo del estado de Baja California Sur: primero con Leonel Cota Montaña (1999-2005) y segundo con Narciso Agúndez Montaña (2005-2011). Sin embargo, las elecciones para gobernador celebradas, el 6 de febrero de este año, no favorecieron al candidato Luis Armando Díaz, quien fue postulado por el PRD-PT, sino a Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor de la “Alianza Es Contigo” integrada por el PAN-PRS.

El problema del asunto, es que a raíz de los resultados para renovar el congreso local, ninguna de las fuerzas políticas obtuvo la mayoría absoluta: los grupos parlamentarios del PAN, 7 curules; PRI, 6; PRD, 4; PRS, 2; y, Convergencia y Panal, uno cada representación, de un total de 21 integrantes.

Consecuentemente, el gobernador Covarrubias tiene que tejer “fino” con las fuerzas políticas, a fin de construir mayorías calificadas y absolutas para impulsar reformas constitucionales, a leyes secundarias y reglamentarias, a través de la formación de coaliciones parlamentarias, en virtud de que el sistema multipartidista continúa en el seno del Congreso del estado.

Estado de México

Rumbo a los comicios electorales del 3 de julio de 2011, la elección para gobernador ha despertado el interés nacional e internacional de propios y extraños.

Tomando como base el número de habitantes por entidad federativa –dada a conocer por el INEGI en los resultados del Censo 2010– y la composición actual de las legislaturas estatales, se aprecia que el Estado de México seguido de Jalisco, Veracruz, Guanajuato, Puebla y el Distrito Federal son las entidades federativas, cuyos legisladores tienen una mayor representación numérica de la población. En contraste, los estados de Campeche, Colima, Baja California, Nayarit y Tlaxcala que tienen una menor representación de la población. Para muestra basta un botón: un legislador del congreso del Estado de México representa a 202 mil 324 habitantes debido a que la población mexiquense es de 15 millones 174 mil 272 y que el número de diputados locales es de 75. En contraste, un diputado del Congreso estatal de Campeche representa a 23 mil 486 habitantes, dado que la población es de 822 mil 001 habitantes y el número de parlamentarios locales es de 35.

Ahora bien, atendiendo a la nueva geografía electoral federal derivada del cálculo de los resultados del Censo 2010, el Estado de México tendrá 41 distritos electorales uninominales de un total de 300 y, por ende, el mismo número de diputados federales por el principio de mayoría relativa, seguido del Distrito Federal con 24; Jalisco y Veracruz con 20; Guanajuato y Puebla con 15.

En síntesis, la elección para gobernador del Estado de México que habrá de celebrarse el próximo 3 de julio, a la par de los comicios de Coahuila, Hidalgo y Nayarit, es importante e indicativa, no sólo por lo que representa el perfil de la candidatura de Eruviel Ávila Villegas como abanderado del PRI a la gubernatura, sino porque los resultados de esta contienda definirán las perspectivas de la sucesión presidencial de 2012.

5. A manera de conclusiones

A partir de este diagnóstico de fuerzas se pueden develar cuáles son las perspectivas para construir coaliciones legislativas, fundamentalmente, en los 18 Congresos locales, en donde ningún partido controla por sí solo el 50 por ciento de los asientos en el pleno de su recinto legislativo. Pero ¿cuáles son los incentivos de los “jugadores con veto” para crear “conjuntos ganadores”? ¿cómo empatar las agendas legislativas y definir los temas parlamentarios en los distintos ordenes de gobierno para formular políticas públicas comunes? ¿es el consenso el instrumento idóneo entre los actores políticos para lograr los acuerdos de la agenda legislativa y el ejercicio del programa de gobierno?, ¿qué instituciones, figuras o controles presidenciales o parlamentarios tendrían que legislarse en el marco de la Reforma del Estado? ¿se debe replan-

tear y rediseñar el proceso legislativo desde la promoción de iniciativas hasta su evaluación para medir el impacto y, por ende, su eficacia y eficiencia? ¿se deben construir, además de coaliciones legislativas, coaliciones de gobierno, tanto en las esferas federal como estatal y municipal para generar la corresponsabilidad de las distintas fuerzas políticas en el ejercicio gubernamental?

El fondo del asunto es cómo garantizar la eficacia y la eficiencia en la formulación, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, a fin de responder oportunamente y dar solución a las expectativas y necesidades más apremiantes de la sociedad en un escenario de gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos en nuestro sistema político. Mas ahora, que la delincuencia organizada ha focalizado y puesto en la "mira" no sólo a la clase política como su blanco, sino acribillado a inocentes, vulnerado la tranquilidad y la seguridad de nuestra población.

Bibliografía

- BAENA DEL ALCÁZAR, M (2005): *Manual de Ciencia de la Administración*, Síntesis, Madrid, España.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco (MCMXCVII): *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Alianza Universidad Textos, México.
- CRESPON, José Antonio (1999): Sistemas de partidos y nuevas formas de representación política, en *La construcción de instituciones para la democracia en América Latina*, IFE, Grupo Edición, México.
- DUVERGER, Maurice (1982): *Introducción a la Política*, Ariel, Barcelona, España.
- ESPINOZA VALLE, Víctor Alejandra (2000): *¿Alternancia y transición política? ¿Cómo gobierna la oposición en México?* El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Váldes Editores, 1ª Edición, México.
- FUENTES DÍAZ, Vicente (1988): "Los partidos políticos en el siglo XIX" en *El camino de la democracia en México*, Archivo General de la Nación-Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª Edición, México. IBERO, Ramón (1989): *Diccionario de Ajedrez. Con el Reglamento Oficial*, Ediciones Martínez Roca, Barcelona, España.
- KASPAROV, Garry (2007): *Cómo la Vida Imita al Ajedrez*, Grijalbo, México.
- LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (1999): *Geografía Política*, Cátedra, Madrid.
- LUJAMBIO, Alonso (2002): "Gobiernos Divididos en Once Estados de la Federación Mexicana, 1989-1997" en *Gobernar Sin Mayoría. México 1867-1997*, CIDE-Taurus, México.
- MANHEIM, Jarol B y RICH, Ricard C (2001): *Análisis Político Empírico. Métodos de investigación en ciencia política*, Alianza Universidad Textos, Madrid.
- MELLA MARQUEZ, Manuel (1997): *Curso de partidos políticos*, Akal, Madrid.
- NOHLEN, Dieter (2006): *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, Métodos, Conceptos*, J-Z, Porrúa-El Colegio de Veracruz, México.
- PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe (2000): *Caleidoscopio electoral. Elecciones en México, 1979-1997*, FCE, UAM-Xochimilco, 1ª Edición, México.
- PARET, Peter (1992): *Creadores de la Estrategia Moderna. Desde Maquiavelo a la Era Nuclear*, Ministerio de Defensa, Madrid.
- RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, Cesáreo y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Rafael (1999): RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, Cesáreo y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Rafael (1999): en *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México.
- RUIZ SÁNCHEZ, Carlos (1996): *Manual Para la Elaboración de Políticas Públicas*, UIA-P Y V, México.
- SARTORI, Giovanni (1999): *Partidos y sistema de partidos*, Alianza Editorial, 2ª Edición, Madrid.
- SARTORI, Giovanni (1996): *Ingeniería Constitucional Comparada*, FCE, 1ª reimpresión, México.
- SHEPSON, Kenneth A. y BONCHEK, Mark S (2005): *Las Fórmulas de la Política. Instituciones, Racionalidad y Comportamiento*, Taurus-CIDE, México.
- WOLDENBERG KARAKOWSKY, José (1999): "La mecánica de su cambio democrático" en *Derecho y Legislación Electoral, 30 años Después de 1968*, Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México.

◆ La procuración de justicia penal electoral en México: La actuación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, proceso electoral 2008-2009^{1*}

José Francisco Martínez Velasco²

1. Presentación

El presente trabajo consiste en analizar los alcances de la procuración de justicia penal electoral en el quehacer democrático en México, a partir de la actuación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), en cuya institución recae esta tarea; específicamente si su actuación durante el proceso electoral federal 2008-2009 contribuyó al fortalecimiento del Estado democrático de derecho.

2. El Origen de la Procuración de Justicia Penal Electoral y la FEPADE en el contexto político en México

La comprensión del devenir histórico en México durante los últimos 30 años ha gravitado fundamentalmente en la forma en que el Estado se ha transformado a fin de estar en condiciones de proporcionar viabilidad al orden, la reproducción social y la legitimidad en su actuación. De tal forma que sus procesos de reforma del Estado se hayan sucedido con mayor fuerza en este período que en décadas pasadas.

Así, la reforma del Estado mexicano debe de entenderse como el proceso de reacomodo de aquellos componentes que le son inherentes al aparato es-

^{1*} Los resultados de este trabajo fueron presentados en el Tercer Congreso Internacional de Estudios Electorales (SOME-IFE-TEDF-USAL) realizado en Salamanca, España (octubre 2009).

² Maestro en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y candidato a doctor en Estudios Sociales con Línea de Investigación en Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

tatal en tanto poder, y como aparato para la resolución de dos factores básicos: readecuar el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales y reconfigurar las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto.³

En efecto, el cambio de un modelo de desarrollo económico de libre mercado y desregulación estatal que sustituyó al proteccionista y sustitutivo de importaciones fue la característica de este cambio en el modelo económico. Por su parte, y con el objetivo de restablecer la gobernabilidad del poder político –puesta en entredicho con la infortunada manera de canalizar los diversos movimientos, estudiantiles, obreros y profesionistas que se sucedieron en la década de los 60– el entramado de los poderes públicos buscaron opciones a fin de ajustar la correlación de fuerzas y encaminar pacíficamente las demandas sociales y políticas de una sociedad más organizada.

Por una parte, se buscó acotar el ingente poder legal y meta legal de la institución presidencial, quien se había configurado como el eje vertebrador –junto a un partido hegemónico y un engranaje corporativo– de un sistema político autoritario. Entre otras acciones se diseñaron diversos organismos autónomos, tales como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Además, se autonomizó el Banco de México, con nuevas facultades y se sucedieron importantes reformas al Poder Judicial en pos de equilibrar el ejercicio del poder político en manos del Ejecutivo federal.

Empero, esta expresión política de la reforma del Estado mexicano se orientó básicamente hacia la transición, consolidación e instauración de un régimen de gobierno democrático que buscaba acendrar cualquier vestigio autoritario en el cambio y legitimidad de la integración de los poderes de representación popular o ciudadana. Es decir, como señala Morales-Paulín, este proceso de cambio ha implicado una transformación del régimen político, una mutación de la forma y los términos en que funciona o debiera funcionar éste,⁴ y cuya aspiración ha sido la construcción de un sistema democrático anclado en un Estado de derecho.

Al hacer un breve recuento de estas tres décadas de transformaciones políticas se puede apreciar que la transición y consolidación democrática en su vertiente procedimental para México se focalizó en aspectos de la representación política, en el diseño de las instituciones encargadas de organizar, vigilar y calificar las elecciones, en los procedimientos electorales, así como en las condiciones y la calidad de la competencia democrática.⁵

No obstante, fue la especialización y la institucionalización de la función electoral el rasgo más importante en el tránsito democrático en nuestro país, toda vez que la desconfianza y la deslegitimación con que contaba el régimen

3 Aziz, 1999, p. 77.

4 Morales-Paulín, 2007.

5 Córdova, 2008, p. 655.

hacía imperiosa la necesidad de configurar un entramado institucional que dotara de todos los elementos necesarios para garantizar la competencia entre los actores políticos y salvaguardar los principios que tutela la democracia como la libertad, la legalidad, la imparcialidad, la igualdad, la equidad, la certeza y la transparencia, entre otros.

Así, desde 1977 y hasta la segunda mitad de 2009, se han realizado siete reformas electorales federales que han ido trazando la ruta del cambio político. Con la primera reforma política en las postrimerías de la década de los 70 se inaugura este proceso de especialización e institucionalización electoral cuando a la Comisión Federal Electoral se le otorgó la atribución de registrar a aquellas organizaciones políticas que hasta entonces se les mantenía fuera del espacio legal e institucional. Asimismo, tuvo la facultad de resolver sobre el registro de estos institutos políticos quienes podrían acceder al financiamiento público y la posibilidad de contender en las elecciones estatales y municipales.⁶

Asimismo, esta Comisión Federal Electoral fue la depositaria del nuevo régimen de nulidades y recursos que servirían como instrumentos para reponer la legalidad de las decisiones tomadas por los distintos organismos electorales (inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión) que se incorporaron a la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.⁷

Por su parte, la segunda reforma político electoral aprobada en 1986 dio como resultado la creación de una instancia de carácter jurisdiccional denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) que si bien seguía dependiendo del Poder Ejecutivo, se configuró como un organismo donde era posible impugnar las resoluciones de la autoridad administrativa encargada de la organización de los comicios.⁸ Esto se dio concomitantemente con la separación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de los procesos electorales.

La reforma político electoral de 1989-1990 –que se sucedió después de las controvertidas elecciones de 1988 y que llevó al triunfo de Carlos Salinas de Gortari frente a Cuauhtémoc Cárdenas– representó el cenit de la institucionalización y especialización electoral, toda vez que significó una serie de cambios de gran escala en el diseño de las instituciones y en los procedimientos electorales.

Por una parte, la organización de los procesos electorales fue encomendada a un nuevo órgano que sustituyó a la Comisión Federal Electoral; que, a diferencia de su antecesora que se ubicaba dentro de la órbita de la Secretaría de Gobernación, la nueva institución, el Instituto Federal Electoral (IFE), se conibió como un órgano constitucional autónomo.⁹

Pero no sólo ello, sino que dadas las circunstancias tan adversas que habían sufrido tanto los procedimientos como las instancias electorales nacidas con la

6 Woldenberg, 1991, p. 210.

7 Becerra, *et. al.*, 2000.

8 Córdova, 2008, p. 660.

9 *Idem.*, p. 662.

reforma de 1977, se puso en la palestra de la negociación el tema de la justicia electoral con la modificación del Tribunal de lo Contencioso Electoral dándole un cariz jurisdiccional. Esta inquietud se tradujo en el establecimiento de un Tribunal Electoral (TRIFE) cuya función era revisar la legalidad de los actos de la autoridad electoral administrativa federal.¹⁰

Cabe destacar que si bien no se constituía como la última instancia para calificar los comicios electorales federales, el TRIFE se constituyó ya como un órgano autónomo que garantizaba que la actuación del IFE se ciñera a los procedimientos y a los principios establecidos en la Constitución y en la ley.¹¹

La reforma de 1990 dio el punto de partida en la configuración de la justicia penal electoral en un México que transitaba hacia la democracia,¹² toda vez que en ella se articuló un catálogo de sanciones administrativas y se amplió y reformuló el apartado relativo a los delitos electorales contenidos en el Título XXIV del entonces llamado Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal –hoy llamado Código Penal Federal– en el Libro Segundo, Título XXIV: Delitos electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos.¹³

Esto se materializó en un intento por acotar con mayor énfasis aquellas conductas que atentaban con el adecuado desempeño de los procesos democráticos de cambio en los poderes públicos, pero también incorporó la actuación del Ministerio Público en la persecución de las conductas tipificadas como delitos y por ende, la posibilidad de privar de la libertad a quienes cometieran dichas faltas.

No obstante, pese a contar con el aparato normativo y la encomienda institucional por parte de la autoridad facultada para combatir cualquier conducta

10 Becerra *et. al.*, 2000.

11 Córdova, 2008, p. 663.

12 Los antecedentes en materia de procuración de justicia electoral están estrictamente relacionados a la regulación de los delitos electorales en la historia de nuestro país. La primera norma que estipula los delitos electorales se puede ubicar en la Constitución de Apatzingán (22 octubre de 1814), donde se establecía los supuestos jurídicos que señalaban acerca del derecho al sufragio, aunque durante ese período las disposiciones en materia electoral regularon tanto las faltas administrativas como los delitos electorales. No fue sino hasta 1871 cuando en el Código Penal de Martínez de Castro se incorporaron –en el Título Décimo, Capítulo I de su Libro Tercero– los supuestos normativos de coacción y fraude electoral mientras que las leyes electorales regulaban las faltas administrativas (Fromow, 2002: 59; Patiño, 1999: 1425).

Dicha normatividad penal electoral contenida en el Código Penal de Martínez de Castro se mantuvo hasta la promulgación de la Constitución de 1917. Tanto el período que va de la promulgación de la Carta Magna, junto con la Ley para Elección de los Poderes Federales del 2 de julio de 1918 y hasta la entrada en vigor del Código de Almaraz el 15 de diciembre de 1929, se caracterizó por la coexistencia y plena vigencia el apartado de los delitos electorales instaurados en el Código de 1871, y el catálogo de delitos electorales contenido en el Capítulo IX de la Ley en comento (Patiño, 1999:1425). A partir de la promulgación del Código de Almaraz y hasta 1989 resolvió que las leyes electorales regulaban tanto las faltas administrativas como los delitos electorales (*ibidem*).

13 Andrade señala que los delitos electorales se constituyen dentro de los delitos políticos y son todas aquellas conductas tipificadas, antijurídicas, culpables y punibles que tienen como objeto alterar el bien jurídico tutelado del proceso electoral en dos sentidos: En primer lugar, cuando se obstaculiza, se modifica o se impide por medios físicos o morales el ejercicio de los derechos que tienen los sujetos dentro del proceso; y, en segundo lugar, alterando el curso normal de las etapas del proceso electoral (Andrade, 1991: 166-167).

delictiva contemplada por la ley para vertiente electoral, no se obtuvo ningún resultado patente en la materia; por lo que es en el marco del proceso de reforma política de 1994 donde se contempló la creación de una instancia específica que tuviera como encargo la persecución de los delitos electorales.

Sin embargo, es importante destacar que el catalizador para la formación de esta institución fue la coyuntura política que se dio en ese año. En efecto, a raíz de los sucesos ocurridos desde el primero de enero de 1994 con la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y ante la incertidumbre que representaba el proceso electoral en curso, las diversas fuerzas políticas en el país optaron por apuntalar la legitimidad en el cambio de poderes federales. Para ello, el 27 de enero de 1994 se firmó el Acuerdo para la Paz, la Justicia y la Democracia que suscribieron siete de los ocho partidos políticos con registro nacional. Entre los acuerdos que se signaron se establecía en el punto número siete donde a la letra señalaba: “para dar mayor garantía de la legalidad al proceso electoral se explotará ante la PGR la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales”.¹⁴

Esto dio pie para que en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral se votara un acuerdo –que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 23 de marzo de 1994– donde se encomendaba promover ante la Procuraduría General de la República la “creación de una Fiscalía Especial para la Investigación de Delitos Electorales” con nivel de Subprocuraduría y plena autonomía técnica “con el fin de investigar, prevenir los delitos electorales tipificados en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal”.¹⁵

Esta fiscalía debía contar con los siguientes elementos:

- Que el Fiscal Especial que se designe tuviera plena autonomía técnica.
- Que se le otorgara un nivel equivalente al de Subprocurador.
- Que se le dotara de la infraestructura y los recursos humanos y materiales que fueran necesarios para llevar a cabo sus funciones con el número de agentes del Ministerio Público Especializados que se requiriera.
- Que la Procuraduría General de la República adopte un acuerdo interno para que las denuncias relativas a delitos electorales que se presenten en cualquier oficina o agencia de dicha institución en toda la República se remitan a la Fiscalía Especial en un término que no deberá exceder de las 72 horas a partir de su presentación.
- Que se autorice que la Fiscalía Especial informe mensualmente al Consejo General del Instituto Federal Electoral, el número y la naturaleza de las denuncias presentadas, el estado de las averiguaciones previas integradas al efecto y, en su caso, de las consignaciones efectuadas¹⁶.

14 Fromow, 2002 y Patiño, 2000.

15 FEPADE, 2007.

16 *Idem*, pp. 28-29.

De tal forma, el 19 de julio se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), el decreto presidencial por el que se creaba la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales con nivel de Subprocuraduría, y con autonomía técnica. Posteriormente, con la reforma a la Ley Orgánica de la PGR del 10 de mayo de 1996 las atribuciones institucionales y sus modificaciones en su estructura interna se tradujeron en que la denominación *Especial* cambiara a *Especializada* y que se incorpora la función de prevención, al combate del delito electoral.

Así, la instauración de una institución especializada en materia de procuración de justicia penal electoral apuntalaba la legitimación de un régimen político que afinaba la organización, calificación y ahora la garantía de la libertad y secrecía del sufragio, así como el desarrollo conforme a la legalidad de sus procedimientos electorales y de la renovación de los poderes públicos, por ser éstos la expresión de la legitimación de un Estado democrático de derecho.¹⁷

Este proceso de transición y consolidación democrática en México iniciado hace más de tres décadas ha tenido como característica la especialización y la institucionalización de la función electoral. Para ello se ha tenido que realizar toda una reingeniería constitucional y legal que ha posibilitado la reformulación y creación de nuevas normas, procedimientos e instituciones electorales acordes con los principios que demanda el Estado democrático de derecho, y que se materializó en la triada de instituciones electorales como el Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPF), pero también una instancia de procuración de justicia penal electoral en manos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Además, a diferencia de las otras instancias del sistema electoral que fueron tomando autonomía (como fue el caso del IFE), o se adscribieron a otro poder del Estado (como la adscripción del Poder Judicial por parte del TEPJF), la FEPADE nació y se ha mantenido ligado a la PGR porque es a través de ésta que el Ministerio Público ejerce la facultad exclusiva que tiene en la persecución del delito en materia federal incluyendo el ámbito electoral.

Esta sujeción que la FEPADE tiene a la PGR ha representado un problema, toda vez que dicha instancia pertenece a la égida del Poder Ejecutivo.¹⁸ Esto con todos los elementos que han caracterizado al sistema presidencial mexicano, incluida la discrecionalidad y los poderes constitucionales y *metaconsti-*

17 Patiño, 2006, p. 805.

18 Durante el porfiriato, la procuración de justicia en México estaba en manos de los llamados jueces de instrucción, los cuales eran encargados de recabar las pruebas y realizar la investigación basados en la legislación procesal de 1894, cuando fue promulgado el primer Código de Procedimientos Penales. Las tareas de estos jueces de instrucción eran apoyadas por un cuerpo policial denominado "Policía Judicial" llamada así por ser una policía que dependía de los propios juzgadores.

La separación de la procuración de justicia del Poder Judicial se inició con la reforma constitucional a la Carta Magna de 1857 (realizada en 1900), donde se suprimieron los cargos de Procurador General y de Fiscal que formaban parte de la Suprema Corte de Justicia. Esto fue retomado por los constituyentes de Querétaro en 1917 quienes reorientaron la organización y facultades del Procurador General de la República en el capítulo relativo al Poder Judicial de la Federación y se estableció la Procuraduría General de la República como una dependencia centralizada del Poder Ejecutivo Federal así como de las entidades federativas (Fix-Zamudio, 2004, p. 15).

tucionales que le han asistido desde su configuración legal en la Carta Magna de 1917.

La creación de una instancia *ex profeso* para sancionar y combatir los delitos electorales y darle ese cariz penal, además del administrativo se convertía para México en una peculiaridad de aquellos países que estaban construyendo una institucionalidad democrática y una situación *sui generis* para quienes ya habían transitado ese camino.

Finalmente, para el país, la construcción de un Estado democrático de derecho radica en que la legitimidad de los procedimientos de acceso y transmisión al poder político se encuentren dotados de legitimidad y de legalidad porque están adheridas a principios, reglas y mecanismos adecuados de participación, representación y responsabilidad.¹⁹

En suma, el Estado democrático de derecho concibe que los procesos y la institucionalización de los patrones de competencia y acceso al poder político necesariamente requieran estar mediados por ciertos valores y principios. La FEPADE, en su génesis y desarrollo como instancia de procuración de justicia electoral tienen como finalidad la protección del derecho a elegir o a ser elegido para desempeñar un cargo público a través del sufragio popular, así como el adecuado desempeño de los procesos electorales, y así garantizar su legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, independencia, objetividad, autenticidad y transparencia.²⁰

3. La FEPADE en el proceso electoral 2008-2009

De acuerdo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Art. 209), que en nuestro país es el ordenamiento básico en materia político electoral (además de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), el proceso electoral (ordinario) se define como "el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión".²¹

Dicho proceso se inicia en octubre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En todo caso, la conclusión será una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.

Asimismo, las etapas comprendidas en el proceso electoral (Art. 210) incluyen la *Preparación de la elección*, la cual inicia con la primera sesión que el

19 Held, 2007, p. 368.

20 Orozco, p. 46.

21 IFE, 2009.

órgano de decisión del IFE (denominado Consejo General) celebre durante la primera semana de octubre del año previo al en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral.

Por su parte, la *Jornada electoral*; se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de casilla (6 de la tarde para cualquiera de los horarios en el país). La parte de *Resultados y declaraciones de validez de las elecciones*; se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto, o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el Tribunal Electoral.

Finalmente, la etapa de dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto en contra de esta elección o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno y concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral, el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.²²

Cabe señalar que dentro la legislación electoral se puede apreciar la incidencia de las autoridades electorales como el Instituto Federal Electoral (en su calidad de instancia organizadora) como del Tribunal Electoral (como garante y última instancia en la resolución de nulidades y recursos de impugnación).

Por el contrario, la actividad de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales –en su calidad de organismo encargado de procurar justicia penal electoral a nivel federal en México– se encuentra determinada en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su Artículo 18 que "... conocerá de los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos previstos en el Título Vigésimocuarto del Libro Segundo del Código Penal Federal..."²³

Esto se explica porque la FEPADE, aunque es una instancia especializada en materia electoral, sigue siendo una dependencia que está directamente vinculada a la PGR, y si bien tiene autonomía técnica con respecto a ésta, sus objetivos están sujetos a las directrices de carácter general que guían la investigación y persecución del delito en materia federal.

A partir de este encargo institucional se derivan diversas facultades entre las que se encuentran principalmente ejercer la investigación y persecución de los delitos que, en su competencia, la ley le confiere al Ministerio Público de la Federación. Asimismo, la FEPADE debe determinar la incompetencia, la reserva y el no ejercicio de la acción penal de aquellas averiguaciones previas que integren sobre aquellas conductas que investigue y persiga.

Esto es, la *incompetencia* se refiere cuando el delito o la conducta que se acredita como contraria a la ley, no corresponde a la jurisdicción por parte de

22 *Ibidem*.

23 FEPADE, 2009b.

la FEPADE y, por ende, ésta canaliza hacia otra instancia para que se haga cargo de la indagatoria.

Por su parte, la *reserva* es una determinación del Agente del Ministerio Público Investigador adoptada, entre otros casos, cuando de las diligencias practicadas durante la averiguación previa, no resulten elementos bastante para comprobar el cuerpo del delito, así como la probable responsabilidad del o los indiciado(s) y, por tanto, para hacer posible la consignación a los tribunales debido a que hasta ese momento no aparece que se puedan practicar otras diligencias.

Esto no obsta para que, con posterioridad, pudieran allegarse datos para proseguir la averiguación. Es decir, se reserva el expediente hasta que aparezcan esos datos y, entre tanto, se ordena a la Policía Judicial (ahora Policía Ministerial) que realice investigaciones tendentes a lograr es esclarecimiento de los hechos. Finalmente, cuando se determina el no ejercicio de la acción penal implica que no se acreditaron las conductas delictivas que se le adjudicaron al inculpado (Gobierno de Guerrero - Consejería Jurídica, 2009).

A su vez, el *no ejercicio de la acción penal* es una resolución del Agente del Ministerio Público Investigador, en la que se determina –después de llevar a cabo exhaustivamente las investigaciones durante la averiguación previa–, que no procede la consignación, debido a que no existen datos que acrediten el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del indiciado. Por tanto, no se ejercitará la acción penal cuando:

1. Los hechos de que conozca no son constitutivos de delito,
2. No se demuestra la participación del o los indiciados en los hechos delictivos,
3. La responsabilidad penal se haya extinguido por operar la prescripción,
4. De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión de la responsabilidad penal,
5. Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable.²⁴

Por último, la actividad más importante de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales radica en el *ejercicio de la acción penal*. Por acción penal, entendido como el medio por el cual el Ministerio Público impulsa la acción del juez competente para que inicie el proceso penal, y determine o no la existencia del cuerpo del delito y de la responsabilidad del indiciado; además, constituye un presupuesto procesal en materia penal, porque no puede haber proceso sin que se presente antes la acción penal.²⁵

En suma, la FEPADE a pesar de ser una instancia especializada en materia de procuración de justicia penal electoral, se rige por la dinámica institucional de la procuración de justicia en general, a cargo del Ministerio Público, quien –en

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ *Ibidem.*

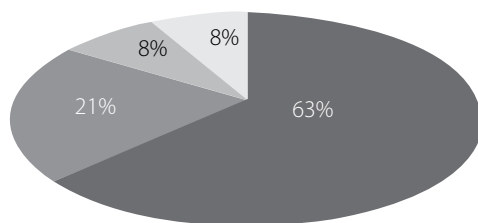
el diseño institucional mexicano— detenta la Procuraduría General de la República (quien a su vez está sujeta al Poder Ejecutivo); por lo que sus actividades sustantivas se desarrollan permanentemente.

Empero, en el proceso electoral federal, su actividad está concentrada básicamente en dos fases: la preparación de la elección y la jornada electoral. Es decir, de octubre del año anterior a la elección y hasta julio del siguiente año.

Al realizar un análisis sobre las acciones realizadas en la FEPADE en el periodo en mención (octubre 2008- julio 2009), se observaron un total de 897 determinaciones²⁶ (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Porcentaje de determinaciones realizadas por la FEPADE durante el proceso electoral 2008-2009

- Ejercicios de la acción penal
- No ejercicios de la acción penal
- Incompetencias
- Reservas



Total de determinaciones: 897

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de los Informes Mensuales elaborados por la FEPADE que mensualmente envía al IFE.

En el caso de las incompetencias, se presentaron 72, siendo julio el mes donde se dieron las mayores determinaciones en la materia con 21, más del doble en comparación con los meses de octubre y marzo quienes tuvieron la segunda mayor incidencia con nueve cada una, respectivamente. Por el contrario, abril fue el mes con menos determinaciones, teniendo dos.

Al igual que las incompetencias, el caso de las resoluciones en reserva emitidas por parte de la FEPADE también ascendieron a 72. No obstante, la distribución fue más uniforme, toda vez que sólo abril presentó una reserva; en tres meses se presentaron cuatro (noviembre, diciembre y mayo); en octubre y marzo se dieron seis; para finalmente dar cuenta que en enero, febrero, junio y

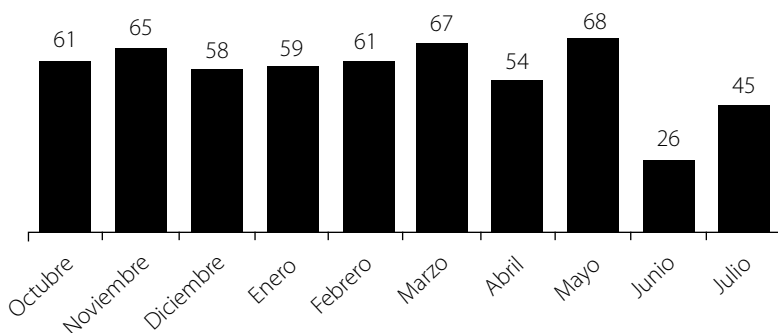
²⁶ Es importante tomar en consideración que la mayoría de las averiguaciones previas determinadas datan desde 2006, pero dada la limitación en la información proporcionada por la FEPADE, no se puede especificar en qué mes y año se presentaron, así como por el delito por el que se iniciaron

julio, se presentaron más de una decena de determinaciones en la materia con 13, 13, 10 y 11, respectivamente.

Para las determinaciones sobre No ejercicio de la acción penal en el período en cuestión se presentaron 189, siendo octubre con 30 el mes que mayor determinaciones en materia se giraron, le siguió diciembre con 29; enero y julio con 23; y los restantes seis meses: noviembre, febrero, marzo, abril, mayo y junio, presentaron menos de una veintena de determinaciones en este sentido con 14, 19, 14, 15, 11 y 11, respectivamente.

En el caso de los ejercicios de la acción penal reportados en el período de octubre 2008 a julio 2009, se determinaron 564 averiguaciones previas; siendo los meses donde mayores consignaciones se dieron fueron: mayo (68), marzo (67), noviembre (65), así como octubre y febrero (61). Por el contrario, junio con 26 ejercicios de la acción penal fue el mes en que menos determinaciones se dieron. Más allá de las frecuencias por mes en que se dieron los ejercicios de la acción penal, es importante recalcar en qué entidades se focalizan y cuáles fueron los delitos que detonaron las consignaciones.

Gráfico 2. Ejercicios de la acción penal diferenciados por mes durante el proceso electoral 2008-2009

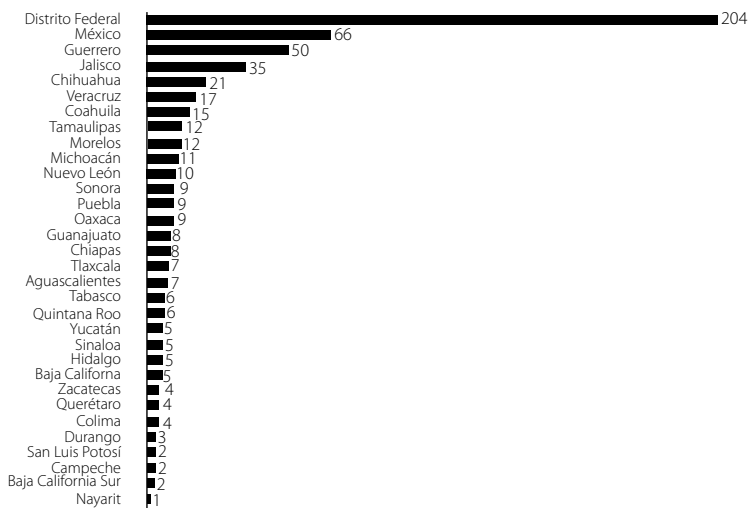


Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de los Informes Mensuales elaborados por la FEPADE que mensualmente envía al IFE.

De las 564 consignaciones, el Distrito Federal es la entidad donde mayores consignaciones se presentaron con 208, lo que representó el 36.9 por ciento. El Estado de México ocupó el segundo lugar con 59 y que significó el 10.5 por ciento. En tercera posición se situó Guerrero con 53 ejercicios de la acción penal teniendo 9.4 por ciento del total.²⁷

²⁷ FEPADE, 2009a.

Gráfico 3. Ejercicios de la acción penal determinados por entidad federativa durante el proceso electoral 2008-2009



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de los Informes mensuales elaborados por la FEPADE que mensualmente envía al IFE.

Al hacer el desglose de las conductas delictivas en materia electoral, cabe señalar que éstas se clasifican por autor y por materia o tipo penal. Así, de acuerdo a la legislación penal federal en México, los delitos electorales pueden ser cometidos por cualquier ciudadano, aunque hay apartados para funcionarios públicos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, y/o candidatos, organizadores de actos de campaña, ministros de culto religioso, extranjeros, funcionarios a cargo el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos.

Por su parte, las hipótesis delictivas que se derivan de los tipos penales que se encuentran contenidas en el Título XXIV del Código Penal Federal, ascienden a aproximadamente 156. En este sentido, los 564 ejercicios de la acción penal determinados en las fases del proceso electoral por parte de la FEPADE se agruparon en 28 hipótesis delictivas. El delito de *expedición ilícita de la credencial para votar* fue el que mayores consignaciones tuvo con 265, es decir el 46 por ciento del total. A su vez, *la alteración del Registro Federal de Electores* fue la segunda causa por la que se consignaron más averiguaciones previas con 157, representando el 27.8 por ciento.²⁸ En ambos casos, el Distrito Federal fue la entidad que encabezó esta situación.

Es importante señalar que la dinámica institucional de la FEPADE en materia de las determinaciones que emita, sea en el sentido de la incompetencia, la reserva, el no ejercicio de la acción penal y el ejercicio de la acción penal no corresponde a los tiempos del proceso electoral en cualquiera de sus fa-

28 *Ibidem*.

ses, toda vez que los procesos que demanda la justicia penal en general son variados en tiempo y forma. Sin embargo, es importante dar cuenta sobre la actividad de la FEPADE en las dos primeras fases del proceso federal electoral, tomando en cuenta que su impacto en la garantía de los valores que tutela el Estado democrático y su contribución al mismo durante este período, están relacionados básicamente con las averiguaciones previas iniciadas y por los tipos de delitos que se interponen.

En efecto, para el proceso electoral 2008 y 2009, las acciones que la FEPADE desarrolló se ubicaron fundamentalmente en incentivar a la población para que se desistiera o denunciara la compra y la coacción del voto en sus diversas formas y utilizando recursos públicos y/o privados.²⁹ Prueba de ello fueron las campañas institucionales difundidas por los diversos medios electrónicos que, aunado a las campañas de capacitación en las dependencias federales de todo el país, articularon la estrategia de procuración de justicia penal electoral.

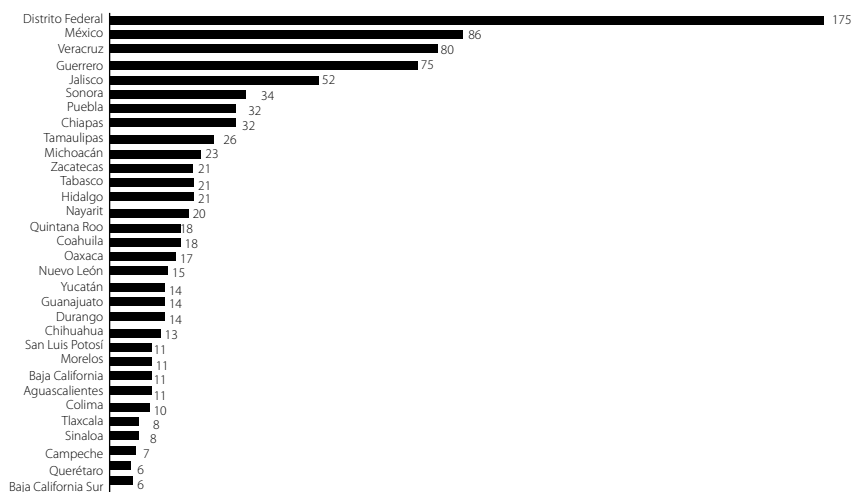
Al hacer una radiografía sobre el impacto de esta campaña institucional y tomando en cuenta que la FEPADE actúa mediante las denuncias que se presenten, el número de averiguaciones previas iniciadas y el tipo de delito por el que se interponía la denuncia, se aprecia que fueron 906 las querellas presentadas, las cuales se agruparon en 38 hipótesis delictivas.³⁰

Nuevamente, el Distrito Federal fue la entidad que mayor concentró los inicios con 173 representando el 19.1 por ciento del total. Le siguió el Estado de México con 86 que representó el 9.5 por ciento. Veracruz fue la tercera entidad con más inicios, con 80 y que se tradujo en 8.8 por ciento. Finalmente, Guerrero con 75 inicios significó el cuarto Estado con mayores inicios teniendo el 8.3 por ciento. En contraparte, los Estados que menores inicios fueron Baja California Sur y Querétaro con seis; Campeche siete; y las entidades de Sinaloa y Tlaxcala, cada una con ocho.

29 La compra del voto es la actividad desarrollada por uno o más personas que violenta el derecho de uno o varios ciudadanos para elegir libremente a sus autoridades, a través del intercambio de favores, bienes materiales y/o servicios por la promesa y/o acción de votar por un determinado partido, candidato o coalición en un proceso electoral determinado. A su vez, la coacción del voto se refiere a la acción física o psicológica que una o más personas ejercen sobre uno o varios ciudadanos para obligar a que se ejecute algún tipo de conducta que tienda a orientar su voto por algún partido, candidato o coalición en un proceso electoral determinado (Secretaría de la Función Pública, 2006).

30 FEPADE, 2009a.

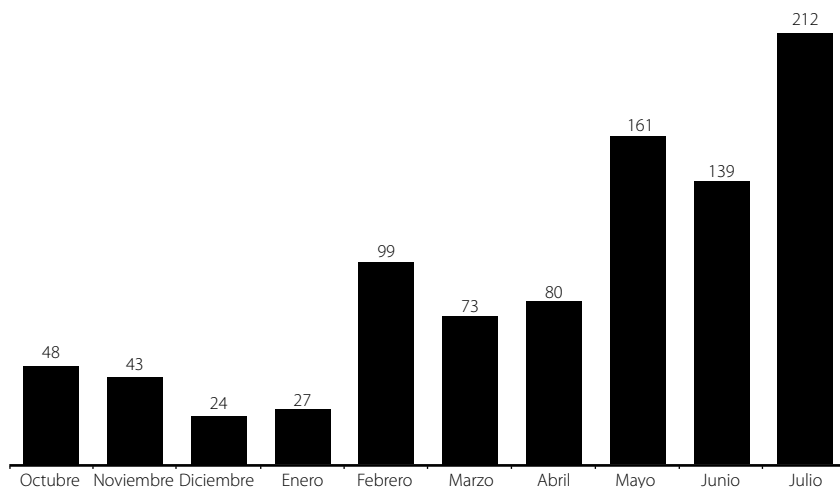
Gráfico 4. Averiguaciones previas iniciadas por entidad federativa durante el proceso electoral 2008-2009



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de los Informes Mensuales elaborados por la FEPADE que son enviados al IFE.

Asimismo, en el desglose de los inicios de averiguaciones previas por intervalo mensual, julio es donde mayor frecuencia se presentó (212), por la simple razón que la jornada electoral para procesos federales se establece por ley en la primera semana de ese mes. Mayo fue el segundo mes con mayor incidencia en inicios de averiguación previa (161). Finalmente, junio fue el tercer mes donde se presentó la mayor frecuencia con 139. Cabe destacar que ninguno de los siete meses restantes se rebasó la centena de inicios, siendo diciembre el mes que menos tuvo con 24 querellas.

Gráfico 5. Averiguaciones previas iniciadas por mes durante el proceso electoral 2008-2009



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de los Informes Mensuales elaborados por la FEPADÉ que son enviados al IFE.

Al desagregar las hipótesis delictivas por los que se iniciaron las averiguaciones previas, destaca la *expedición ilícita de credenciales para votar* como la conducta delictiva más denunciada ante el Ministerio Público, con 263 querellas, lo cual representó el 29 por ciento del total. Asimismo, la *alteración del Registro Federal de Electores* fue la segunda conducta más denunciada con 155 averiguaciones previas iniciadas, lo que representó el 29 por ciento.³¹

En el caso de las denuncias por compra y coacción del voto se arrojan los siguientes resultados:

Se iniciaron 106 averiguaciones previas para aquellos funcionarios públicos que presumiblemente destinaron de manera ilegal, fondos que tenga a su disposición en virtud de su cargo al apoyo de un partido político o de un candidato, siendo Veracruz el Estado que mayor incidencia tuvo con 23. Asimismo, 50 denuncias para funcionarios públicos que presuntamente condicionaron el cumplimiento de programas en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato, siendo el Estado de México la entidad con mayor incidencia con nueve.³²

Es decir en 10 meses sólo iniciaron 156 querellas para denunciar las presuntas conductas delictivas (15.6 denuncias por mes) por parte de servidores públicos. A su vez, se iniciaron 47 averiguaciones previas para aquellas perso-

³¹ *Ibidem.*

³² *Ibidem.*

nas que presuntamente condicionaron la prestación de un servicio público, en favor de un partido político o candidato, de los cuales 30 se presentaron en el mes de julio.³³

Por último, se iniciaron 44 averiguaciones previas por la presunta recolección de credenciales para votar y por otros delitos se interpusieron 74 querellas sin que los datos extraídos de la FEPADE pudieran determinar cuál es la conducta delictiva por las que se iniciaron las averiguaciones previas correspondientes.³⁴

Al contrastar las averiguaciones previas iniciadas en el período, con el cúmulo de denuncias que no se realizaron, pero que se fueron presentando por diversos medios electrónicos y escritos diversos medios plasmaron, muestran altos grados de impunidad y de inoperancia por parte de la FEPADE y de las instancias de procuración de justicia electoral al interior del país, lo cual, en definitiva, no coadyuva en la consolidación de los valores que tutela el Estado democrático de derecho.

4. Conclusiones

El problema de la procuración de justicia penal electoral, en manos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y sus impactos en la salvaguarda de los valores que sustentan el Estado democrático de derecho en el pasado proceso electoral han sido el reflejo de lo que ha sido una constante desde hace 15 años de su creación:

Una actuación limitada por las diversas limitaciones que su diseño institucional (sujeción de la PGR y por ende, a la institución presidencial).

Los tipos penales contemplados en la ley están totalmente rebasados frente a las nuevas conductas que trastocan valores democráticos como la equidad y la transparencia en los procesos electorales (falta de penalidades para el uso de medios electrónicos, internet, recursos provenientes del crimen organizado, rebase en el tope de campañas, entre otros), el hecho que el Código Penal Federal sólo sancione personas, y no asociaciones políticas y/o civiles son sólo algunas muestras.

Si a esto se le añade que de los inicios en las averiguaciones previas durante el período electoral en comento, muestra que son delitos como la expedición ilícita de credenciales para votar y la alteración del Registro Federal de Electores aquellos que privan frente a otras conductas delictivas que están tipificadas por la ley como la compra y la coacción del voto sea por particulares, servidores públicos, ministros de culto, funcionarios electorales, funcionarios partidistas y/o candidatos.

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Ibidem.*

Es decir, los delitos más denunciados obedecen a una lógica que está encaminada no tanto a trastocar los procesos electorales y situar la balanza hacia un partido y/o candidato, sino que se orientan a realizar fraudes, por ejemplo tener más de una credencial con datos falsos se utiliza para solicitar diversos créditos en tiendas departamentales en México o para transportar migrantes centro americanos al interior del país.

En el caso de la compra y/o la coacción del voto, a pesar de seguir siendo uno de los grandes problemas en la legalidad y equidad en las contiendas electorales, la FEPADE no ha podido articular una estrategia.

En suma, la procuración de justicia electoral tenderá a ser una instancia ornamental y en el peor de los casos desaparecerá a menos que se posicione como una instancia que pertenece a la trilogía de instancias electorales (junto con el IFE y el TEPJF), y como tal se traduzca en un reconocimiento por parte de la sociedad, además de las adecuaciones que se necesitan en la arquitectura institucional que necesariamente le dote de autonomía frente a la PGR y, por ende, al Poder Ejecutivo; además que se le otorguen las herramientas necesarias para acotar la delictividad electoral en México.

Bibliografía

- ANDRADE Martínez, Virgilio (1991). *El derecho electoral en los sistemas de gobierno contemporáneos* (Tesis). México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- AZIZ Nassif, Alberto (1991). Reformar al Estado. "Modernización sin modernidad" en José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo (comps.). *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*. México: Universidad de Guadalajara- Miguel Ángel Porrúa- Flacso. Pp. 77-86.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000). La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. México: Cal y Arena.
- Código Penal Federal (2009) (Documento en línea). México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf>
- CÓRDOVA Vianello, Lorenzo (2008). "La reforma electoral y el cambio político en México" en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez. *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. pp. 653-703.
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (2009a). Informes Mensuales de Actividades reportadas al Instituto Federal Electoral. Octubre 2008-Julio 2009. México: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
- (2009b). Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (documento en línea). Disponible en: http://www.pgr.gob.mx/Que%20es%20PGR/Documentos/reglamento_ley_organica.pdf
- (2007). *Carpeta Normativa de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*, México: Procuraduría General de la República.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (2004). "Presente y futuro del Ministerio público en México" en Miguel Carbonell (coord.), Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México, México: UNAM. Pp. 15-57.
- FROMOW Rangel, María de los Ángeles (2004). "La procuración de justicia y la reforma penal electoral" en *FEPADE Difunde*. No. 5 marzo. México: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Pp. 29-36.
- Gobierno del Estado de Guerrero, Consejería Jurídica (2009). Diccionario de Términos Jurídicos (documento en línea). Disponible en: <http://www.guerrero.gob.mx/pics/art/articles/8642/file.diccionariojuridico.pdf>
- HELD, David (2007). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Instituto Federal Electoral (2009). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: IFE.
- MORALES-PAULÍN, Carlos A. (2007). *Transición, alternancia y reforma del Estado*. México: Porrúa.
- OROZCO, Wistano L. (2003). Estado de derecho y democracia: la dimensión jurídica de la legitimidad democrática" en Alberto Ortega Venzor et al (comps.). *Los retos de la democracia: Estado de derecho corrupción, sociedad civil* (vol. III) Memorias, México: Porrúa.
- PATIÑO Camarena, Ernesto Javier (2000). "La procuración de justicia en relación con los delitos electorales" en *Seminario Jurídico Electoral* (memoria de trabajo). México: Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora: 57-71.
- Secretaría de la Función Pública, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (2006). *Informe final de Blindaje Electoral* (documento en línea). México. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_mex_inf_be_sp.pdf
- WOLDENBERG, José (1991). "Democracia y sistema electoral" en José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo (comps.). *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*. México: Universidad de Guadalajara- Miguel Ángel Porrúa- Flacso. Pp. 209-220.

◆ Control parlamentario, mecanismo del Legislativo para co-dirigir al gobierno junto con el Ejecutivo

Lucero Ramírez León¹

1. Introducción

Conducir al Estado y ejercer el poder es un proceso en el que teóricamente están implicados, de manera conjunta, el Legislativo y el Ejecutivo, sea un sistema presidencial o uno parlamentario. Cada poder, por supuesto, se diferencia por el rol que desempeña en su respectivo ámbito, que los hace tener intereses distintos y por tanto, estrategias diversas para obtener lo que buscan. Por esto, entre otras cosas, siendo una cuestión clásica, esa co-dirección del Estado que deviene en co-dirección del gobierno, es un asunto todavía no resuelto del todo por la teoría de la democracia en las sociedades modernas y, por el contrario, suele haber tensiones constantes entre las capacidades legislativas del Ejecutivo y las facultades de ejecución del Legislativo; de hecho, es común restarle potestad al Legislativo para ejercer la acción de gobierno, a fin de restringirlo a sus funciones legislativas que se circunscriben a la creación de leyes.

El Legislativo o Parlamento, sin embargo, es un órgano del Estado de poder político, cuya naturaleza primordial es representativa, lo que lo convierte en una institución de carácter colectivo, deliberativo y con capacidad de legislación y de control del Ejecutivo.² Este último, el control, le otorga al parlamento una capacidad de acción de gobierno que no ha sido suficientemente atendida por la literatura y que tiene que ver con la posibilidad de co-dirigir al gobierno junto con el Ejecutivo, toda vez que le permite al parlamento participar en el proceso de políticas públicas y darle seguimiento a las mismas mediante diversos mecanismos, más allá de la mera *fiscalización* de los actos

1 Doctora en Ciencia Política y Administración Pública "Mención Europea" por la Universidad de Salamanca, España y el Institut für Iberoamerika-Kunde de Hamburgo, Alemania; maestra en Comunicación Política por la Universidad Iberoamericana, México y Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) desde 2009 y ha impartido cursos en distintas universidades mexicanas. Se ha desempeñado como asesora en el Senado de la República y ha sido periodista para diarios nacionales como *El Universal* y *Milenio*. Contacto: lramirez.ibd@senado.gob.mx

2 Alcántara et. al. 2005b.

de gobierno. Y es que la fiscalización, entendida sólo como vigilancia o comprobación del gasto público, equiparada con control parlamentario, es una de las más grandes confusiones que surgieron alrededor de este concepto, que se afianzó en gran parte de la bibliografía hacia finales del siglo XIX y principios del XX. Equiparar la fiscalización del gasto público con el control parlamentario es reducir su ámbito de acción y entenderlo sólo como un instrumento de control legal y administrativo del presupuesto público, dejando de lado las capacidades de decisión y de intervención en los asuntos públicos que potencialmente pueden ejercerse desde las asambleas legislativas.³

Hoy en día, si bien hay variaciones según el régimen, sea presidencial o parlamentario, y existen instrumentos y procedimientos específicos de control, según sea el caso, el principio de control parlamentario es general y mucho más amplio que la mera fiscalización del gasto público.⁴

El objetivo de este trabajo es introducir en la agenda de discusión una visión más moderna de la relación Ejecutivo-Legislativo a partir del concepto que introduce Oberreuter (1992) en la literatura alemana sobre el control parlamentario entendido como instancia de co-dirección del gobierno (*Mitregierung*), es decir, la posibilidad que tiene el Legislativo de participar en los principios, criterios y formas de elaborar, gestionar y dirigir los asuntos públicos. Esto es, el control parlamentario visto como un mecanismo fundamental que le permite al parlamento, congreso o asamblea, inspeccionar, comprobar, analizar, examinar, revisar, registrar las actividades del gobierno, pero también intervenir en los procesos de decisión que tienen que ver con la conducción y manejo del gobierno, así como en la definición de las políticas públicas.⁵

Por tanto, en este texto se hace una revisión crítica del modelo *jurídico-procedimental* del control parlamentario, por cierto, el que más abunda en la literatura al respecto, y se defiende la perspectiva *sustantivo-administrativa* del control parlamentario, bajo la premisa de que se trata de un concepto más enriquecido y deseable en la relación Legislativo-Ejecutivo, que facilita la co-dirección del gobierno y que necesariamente pasa por la especialización legislativa en temas concretos de políticas públicas y las vinculaciones formales e informales entre legisladores y la alta dirección de la administración del Estado.

Con ello, se pretende dejar atrás la idea, muy aceptada en la ciencia política, que surge desde la división de poderes, y que tiene que ver con que un poder decide, otro ejecuta,⁶ y el que ejecuta es vigilado para evitar posibles desviaciones. Una visión clásica que parece fijar en ámbitos cerrados a cada uno de los poderes, al Legislativo y al Ejecutivo, sin posibilidades de colaboración en la acción de gobierno, aún en los sistemas parlamentarios, donde los poderes se comparten. Una idea de no colaboración que por supuesto, tiene más fuerza

3 Figueroa, 2007.

4 Aragón, 1998: 37; Krause, 1999; Fuchs y Nolte, 2005: 61; Valadés, 2007.

5 Figueroa y Osés, 1998, p. 213.

6 Lindblom, 1991, p. 5; Subirats, 1991.

en los sistemas presidenciales donde, como diría Sartori,⁷ los representantes populares se toman muy en serio su apelativo de “legisladores” y, en el mejor de los casos, es lo único que hacen y se olvidan que los parlamentos tienen otras funciones como la de participar en la co-dirección del gobierno, en una perspectiva de integración y cooperación entre poderes, sobre la que se viene reflexionando desde hace mucho tiempo en las democracias más avanzadas.⁸

Una vez que se describen las perspectivas teóricas de análisis sobre el control parlamentario, el objetivo es dejar clara la hipótesis central sobre la que se basa este trabajo: El control parlamentario como instancia del Legislativo para co-dirigir al gobierno junto con el Ejecutivo, a través de su participación en la configuración de las políticas públicas y en los procesos decisionales. Una perspectiva que se fundamenta a partir de los trabajos de Oberreuter (1992), Aberbach, Putnam y Rockman (1981) y Krumwiede y Nolte (2000), en la que el elemento básico de control se obtiene de la información adecuada con la que cuenten los legisladores a través de tres fuentes distintas: a) por parte del gobierno; b) por parte del mismo parlamento, y c) por parte de otros actores,⁹ de ahí que la especialización legislativa en temas concretos de política pública y las redes, formales e informales, que establezcan los parlamentarios con la burocracia pública, sean primordiales.

2. El control parlamentario

El control parlamentario es una de las funciones clásicas de la institución representativa, llámese poder u órgano Legislativo, cuerpo colegiado representativo, asamblea, parlamento o Congreso.¹⁰ El control constituye el origen de los órganos legislativos liberales, en los que las restricciones al poder del monarca absoluto, por parte de los representantes de la burguesía, constituía el principal objeto, intentando obstaculizar y recortar el poder político de monarcas y nobles.¹¹ Otros autores como Mora-Donatto (2001) documentan como en un primer momento, y teniendo como escenario a las monarquías constitucionales, se organizó el control a partir de la inmunidad del Jefe de Estado, de tal manera que la responsabilidad de éste quedaba a salvo a través de la figura del refrendo y, en tal sentido, sólo el Consejo de Ministros podía ser objeto de control. Una segunda etapa vinculó dos conceptos: la responsabilidad política,

7 2002, p. 227.

8 Negretto, 2003.

9 Ismayr, 2001, pp. 302-303; Steffani, 1989, p. 1332.

10 El uso del concepto “control parlamentario” y no “control legislativo” se justifica por dos ideas básicas, retomando a Pedroza (1997:29-31): la primera es que, debido al crecimiento de la tecnocracia y por la propia estructura del Ejecutivo, el Parlamento, Congreso o Asamblea, independientemente del régimen de gobierno de que se trate, ya no sólo tiene como actividad la función legislativa, sino que realiza además, según un criterio enunciativo y no limitativo, otras funciones, como la de dirección política, la deliberativa, la informativa, la de control, entre otras; la segunda es que el término “legislativo” remite a la normatividad jurídica de los principios, reglas técnicas aplicables al objeto y fines de la ley.

11 Molas y Pitarch, 1987, p. 35.

por un lado, y la responsabilidad penal, por otro (el *impeachment* inglés); más tarde se fusionarían en uno solo: la responsabilidad político-penal, que exigía la dimisión de los miembros del gobierno bajo la amenaza de ser juzgados.

Uno de los clásicos liberales, John Stuart Mill, fue de los primeros en ponderar el papel central del control en los parlamentos, concretamente el control sobre las administraciones públicas, tras advertir los peligros de un aparato grande de Estado y la tiranía que podía suponer la burocracia. En su trabajo *Representative Government*, Mill consideró que la formas de representación de los parlamentos podía variar, no así la facultad de control como instancia fundamental de un órgano representativo a través del cual podría vigilar pero también exponer o justificar los actos de gobierno.¹²

El desarrollo histórico de este concepto ha sido más prolífico en los estudios jurídicos donde se considera al control parlamentario como un mecanismo con una dosis muy fuerte de sanción al Ejecutivo como su fin último.¹³ Autores como Montero y García Morillo¹⁴ describen que este instrumento responde a una idea simple y práctica: dado que los elegidos por el pueblo encarnan su voluntad, deben de vigilar la dirección escogida por la política del Estado a fin de mantenerla en la línea de lo que corresponde a lo querido por la colectividad nacional. Es decir, el control parlamentario del gobierno como técnica jurídico-constitucional nace encaminada a garantizar que la actuación de los gobernantes responda a la voluntad popular.¹⁵

A esta perspectiva del control parlamentario se le ha denominado clásica o tradicional, identificada con la exigencia de responsabilidad política, que comprende instrumentos de control como la moción de censura, la cuestión de confianza, el control sobre los decretos-leyes, la aprobación de tratados internacionales y la ampliación de créditos, bajo el argumento de que el resultado negativo en el ejercicio de estos necesariamente corresponde a una sanción.¹⁶ Es decir, para la doctrina clásica, el fundamento central del control parlamentario es provocar la caída del gobierno, aunque hay autores que matizan dicha postura como García Morillo¹⁷ quien considera que la consecuencia de aplicar la doctrina tal cual, llevaría consigo dejar fuera los sistemas de gobierno donde no existe la exigencia de la responsabilidad política por parte del Legislativo hacia el Ejecutivo, como Estados Unidos, México, Chile y otros países de América donde el control no está vinculado a ningún efecto jurídico necesario, como es la remoción del gobierno.¹⁸

12 2004, p. 51-52.

13 García Pelayo, 1986, p. 73.

14 1984, p. 19.

15 García Morillo, 1985, p. 20.

16 Santaolalla 1987, p. 222.

17 1986, p. 46.

18 La doctrina clásica del control parlamentario distingue por cierto entre sistemas parlamentarios en Europa y sistemas presidenciales en América. En el primero de los casos, el gobierno depende del Parlamento, por lo que es necesaria la confianza de la institución representativa en los gobernantes para mantenerse, en el segundo de los casos, en cambio, el titular del Ejecutivo es elegido mediante elección popular y no requiere de la confianza parlamentaria para su mantenimiento (Pedroza 1996:27, pp. 32-33).

En esencia, la dogmática jurídica de la doctrina clásica tiene puesto su acento en la interpretación y en el problema de la determinación del contenido de la norma. En el análisis jurídico, la acción en la vida social ocupa un papel secundario, cuando no inexistente, aunque en los últimos años se ha experimentado un cambio significativo ante el hecho de que este tipo de control parlamentario no es adecuado a la realidad presente, ni en la teoría ni en la práctica,¹⁹ por lo que los propios juristas comienzan a tomar conciencia de la naturaleza dinámica de las leyes y de las funciones que le corresponden a los legislativos, más allá de legislar.²⁰

Ese cambio se ha visto reflejado en una multitud de interpretaciones y aproximaciones a través de las cuales se ha querido explicar el control parlamentario. Krause²¹ ya advertía que no existe una noción que con tanta frecuencia se quiera explicar de distintas formas y de hecho, hay un campo rico en las variaciones terminológicas del concepto. Sin embargo, esas aproximaciones bien podrían agruparse en tres:

1. Según las funciones puede ser *control legislativo* o *control político*.²²
2. Según el momento se le considera control *ex ante* o control *ex post*.
3. Dependiendo del tipo de régimen político, sea presidencial o parlamentario, porque los instrumentos de control varían.²³

A partir de estos acercamientos, el control parlamentario puede adoptar un cúmulo de elementos en torno a los cuales se puede debatir, pero a nuestro juicio, destacarían dos grande modelos: uno, desarrollado por la literatura jurídico-constitucional que se ha preocupado más por el estudio de la vigilancia, limitación y eventual sanción de quien ostenta el poder, lo que responde a una concepción técnica que consideraremos como modelo *jurídico-procedimental*, y otro, el modelo *sustantivo-administrativo*, que establece una vinculación con la disciplina del análisis de las políticas públicas, en donde el concepto de control parlamentario se transforma o bien se enriquece porque puede convertirse en un mecanismo mediante el cual el parlamento o Congreso no sólo

19 Rubio 1985, p. 84.

20 Figueroa y Osés, 1998, p. 215.

21 1999, p. 535.

22 Sartori (2002:227) considera que en los parlamentos de nuestro tiempo se ejerce el control de la legislación y el control de la actividad de dirección política del gobierno con una función asociada de inspección, que denomina "control político" y que, en la dinámica de esta tesis, se entiende como control parlamentario. En todo caso, según la perspectiva de Sartori, el control parlamentario tendría dos vertientes: el control desde la legislación y el control propiamente del Ejecutivo y la burocracia, aunque ambas tengan implícita la preocupación de evitar los excesos del poder. En uno y otro caso, Valadés (1988) advierte que la ejecución de este mecanismo también está condicionada por múltiples factores los cuales, para intentar describirlos, ubica como aquellos que tienen que ver con la lucha por el control parlamentario, la lucha contra el control parlamentario y la lucha en el control parlamentario.

23 Strom, 2003. Aún cuando hay variaciones en cuanto al control parlamentario según el régimen, Aragón (1998:37) advierte que una cosa son los instrumentos y procedimientos específicos de control parlamentario y otra cosa la función de control parlamentario, que si bien se realiza particularmente a través de instrumentos y procedimientos propios de cada sistema, no deja de poder realizarse también de manera general a través de todas las actividades de la cámara.

evalúan y sancionan las acciones del gobierno sino también pueden incidir en las decisiones públicas.

2.1 Los modelos del control parlamentario

El control parlamentario del gobierno es una cuestión que todavía tiene varios aspectos por resolver, aun cuando se trata de un mecanismo que surgió junto con la creación de los parlamentos. Es un problema antiguo, para el que han surgido diversidad de soluciones con el propósito de hacerlo efectivo, lo que ha resultado difícil por estar enmarcado siempre en el ejercicio del poder entre Ejecutivo y Legislativo, sean sistemas presidenciales o parlamentarios. Por ello, es que si la atención se centra en los aspectos normativos, queriendo hacer valer lo estipulado por las leyes y los reglamentos, se corre el riesgo de tener una visión parcial del problema, aunque también es verdad que si sólo se revisan las pautas políticas, se pierden algunos referentes importantes.

Ante tales circunstancias, es necesario abordar un concepto más amplio que considere toda actividad (normativa y no normativa / formal e informal) de las cámaras, destinada a ejercer el control parlamentario de las acciones del gobierno, a partir de una aproximación empírica que discuta la capacidad parlamentaria para influir sobre la agenda de políticas públicas, de tal suerte que el parlamento o Legislativo no continúe siendo un actor institucional independiente pero irrelevante, como ya lo advertía Willoughby (1913; 1934) en sus estudios seminales acerca de la participación del congreso estadounidense y su contribución en la organización del Estado y en el funcionamiento de la maquinaria gubernamental.

En este contexto, diremos que hasta ahora el problema del control parlamentario del gobierno en las democracias modernas es uno de los ejes más importantes de la vida institucional, condicionado por una multitud de factores, todos relacionados con la lucha por el poder entre Ejecutivo y Legislativo en un intento por ganar o recuperar control a expensas de uno y otro.²⁴ De la forma en que se ejecute ese control depende el grado de influencia del Legislativo en el sistema político, su capacidad real de gobernar o la imposibilidad de adoptar decisiones. Por ello, tomando en cuenta que estamos ante un fenómeno jurídico-político, resulta muy conveniente hacer una descripción de los dos modelos de control parlamentario que estamos considerando para analizar los matices o los efectos en realidades diferentes, con el objetivo de sustentar un conocimiento empírico de por qué algunas asambleas legislativas son más influyentes que otras.

24 Valadés 1988, p. 3-5.

2.1.1 El modelo *jurídico-procedimental* del control parlamentario

Desde una perspectiva teórica *jurídico-procedimental*, el control parlamentario del gobierno no es sino una subespecie concreta de los controles jurídicos²⁵ integrado por dos momentos diferentes: el primero, cuando se determina si la actuación del sujeto corresponde al parámetro establecido, y el segundo, cuando el sujeto controlante impide al controlado la continuación de una actividad por no cumplir con los parámetros y eventualmente, le sanciona. Es un control que se ejerce sobre los órganos y no sobre las normas.²⁶

Estas consideraciones responden al concepto tradicional de control parlamentario entendido como exigencia de la responsabilidad política del gobierno,²⁷ el cual considera que el momento fundamental de este mecanismo es el sancionador e incluso, se centra básicamente en la remoción del gobierno o en la moción de censura.²⁸ El riesgo de esta perspectiva es el reduccionismo con que se estaría mirando al control parlamentario, entendiéndolo sólo como un acto sancionador a partir de su dimensión normativa, cuando en realidad se trata de un proceso mucho más amplio y complejo, como veremos.

Este modelo *jurídico-procedimental*, en una acepción más amplia, está estrechamente ligado con una perspectiva *politológica* del control parlamentario, que suele llamársele control político. Esto es, definido por las teorías democráticas, al control parlamentario se ubica como un control horizontal, que tiene que ver con los límites de los poderes políticos o bien, por los controles mutuos de los diversos ramos del poder, en este caso, Ejecutivo y Legislativo. En la visión del trabajo clásico de O'Donnell (1998) el control parlamentario se entendería como *accountability* horizontal que presupone la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos.

Esta perspectiva *politológica* se basa en la teoría de los contrapoderes, ideología que, a fin de limitar el poder y/o de garantizar los derechos fundamentales, propone un sistema institucional de pesos y contrapesos o *checks and balance*, término que proviene del constitucionalismo anglosajón. La teoría de Montesquieu sobre la separación de poderes es, obviamente, la principal

25 García Morillo, 1985, p. 41-42.

26 Aragón, 2002.

27 García, 1985, p. 73.

28 Esta es una concepción genérica del control jurídico sobre la relación de control parlamentario-poder ejecutivo. García (1985) considera que la identificación del control parlamentario del gobierno y la exigencia de la responsabilidad política conduce a negar la existencia de un control del ejecutivo por parte del legislativo en los sistemas presidencialistas o de separación rígida de poderes, en los cuales, si bien es cierto que el control se realiza a través de medios diferentes a los usuales en los sistemas parlamentarios, no es menos cierto que existe una actividad parlamentaria de control del ejecutivo, aún cuando esta actividad no pueda desembocar en la remoción del titular de este último poder. Es decir, la estructura del control parlamentario y de la remoción del gobierno no son similares aun cuando sean fenómenos conexos.

fuente doctrinal de este tipo de constitucionalismo cuyo principio básico es el de prevenir que una rama del poder se convierta en suprema. En esta noción, el control parlamentario sería un instrumento del esquema de rendición de cuentas el cual remite a la obligación de los gobernantes y la administración pública de informarse entre sí (rendición de cuentas horizontal o *accountability* horizontal).

Este *checks and balance* está determinado casi siempre por una tradicional visión del diseño constitucional que otorga más autoridad política o de poder al Ejecutivo. El control parlamentario, visto desde aquí, sigue estando en el ámbito jurídico toda vez que si bien la rendición de cuentas tiene la voluntad política como uno de sus principales elementos, es mediante el ordenamiento jurídico que se consigue el aseguramiento de cumplirse o no, es decir, a través del establecimiento normativo de controles para los poderes públicos frente a otros: candados, frenos, contrapesos y vigilancia.²⁹

Este modelo, más que control parlamentario, trata de hacer valer la responsabilidad horizontal entre los poderes, que se determina a través de un juego en el que participan de igual a igual y donde lo fundamental es maximizar la transparencia, desvelar el poder ilegítimo o arbitrario, y desalentar abusos e ilegalidades cometidas por las distintas ramas del Ejecutivo. La crítica y la valoración de las actividades públicas son los elementos del control político, por lo que no necesariamente, como consecuencia, opera la anulación del acto o la remoción del titular o titulares del órgano. Sólo en casos excepcionales, cuando el ordenamiento así lo establece, pueden producirse consecuencias con efectos jurídicos sancionadores.³⁰

Es a partir de la década de 1990 cuando el debate sobre la responsabilidad horizontal de las instituciones comienza a tener auge, no sin críticas fuertes como aquellas de diversos autores que argumentaron que este *accountability* horizontal era fácilmente debilitado o inoperante ante poderes independientes que variaban su responsabilidad cuando de *accountability* vertical se trataba,³¹ aunque los defensores de este modelo de control insistieron en que se trataba de un ideal institucional primero, porque supervisar o controlar es una función constitucional o estatutaria propia de los parlamentos y segundo, porque las legislaturas estaban sujetas a una responsabilidad vertical debido a sus características de representación, lo que las legitimaba. Desde nuestro punto de vista y de acuerdo con Kenney (2003), el control es un producto complejo donde intervienen distintas instituciones que se estructuran en redes, por tanto, la horizontalidad, en todo caso, es rebasada.

En este trabajo nos interesa el nuevo modelo de frenos y contrapesos que empieza a discutirse en las democracias modernas y que tiene como premisa la integración y cooperación de poderes, bajo el argumento que sostiene

29 Figueroa, 2007, p. 11.

30 Pedroza, 1996, p. 31.

31 Moreno, Crisp y Shugart, 2003.

Negretto (2003) en el sentido de que los *checks and balances* clásicos no son el diseño normativo más deseable entre Ejecutivo y Legislativo porque, entre otras cosas, frustra tanto las posibilidades de formar mayorías legislativas con capacidad decisoria, como de lograr decisiones rápidas y efectivas en casos en los que los cambios de legislación se tornan necesarios o deseables para satisfacer las demandas de la ciudadanía, además de que impide la cooperación entre poderes.

2.1.2 El modelo *sustantivo-administrativo*

Los procesos de legitimación y representación de los parlamentos han cambiado en la práctica y con ello, también ha evolucionado el concepto de control parlamentario. Ismay³² documenta la manera en que la necesaria participación del parlamento y la administración pública en la formulación de política públicas ha generado un entrelazamiento entre lo que se suelen considerar controles *ex ante* y controles *ex post*, por lo que el control ahora se extiende a todas las áreas de actividad y se explica desde una perspectiva más dinámica y compleja.

El desenvolvimiento que ha tenido la perspectiva de análisis del control parlamentario desde una visión administrativa permite considerarlo, hoy en día, como un principio general, sea en sistemas presidenciales o parlamentarios, toda vez que si bien son formas de gobierno que responden a lógicas políticas e históricas distintas, ambos sistemas surgen por oposición a estructuras en las que el poder se concentraba en un solo individuo o en un solo órgano. Su desarrollo histórico y teórico, hasta llegar a las democracias modernas, han convertido al control parlamentario en el medio de intervención política de mayor calado pues incluso, teóricamente se considera al gobierno como una "comisión" del parlamento que ha de ejecutar su política bajo el control de la Cámara.³³

Desde una perspectiva *sustantivo-administrativa*, el control parlamentario tiene que ver con una de las formas de conseguir un elemento de equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo que se manifiesta, precisamente, durante el proceso de elaboración de las políticas públicas. Trabajos como Mc Cubbins y Schwartz (1984), Calvert, MacCubbins y Weingast (1989) y McCubbins, Noll y Weingast (1989) han demostrado que en la función legislativa del Congreso reside gran parte de su poder para establecer controles efectivos sobre el proceso de ejecución de políticas públicas, toda vez que durante el transcurso de la elaboración de la legislación, el Congreso tiene una oportunidad única para introducir las reglamentaciones necesarias para limitar la discrecionalidad que los diferentes actores tendrán durante la implementación.

Dichos autores, además de Epstein y O'Halloran (1999) y Huber y Shipan (2002), coinciden en señalar que el mecanismo de control parlamentario se

32 2001, p. 39.

33 Martínez Elipe, 2000, p. 99-100.

ejerce, en primer lugar, cuando en una ley se definen en forma detallada los rasgos de la política a llevar a cabo y las atribuciones de quienes la ejecutarán, además de que también se incluyen dispositivos destinados a controlar el poder discrecional que el parlamento está dispuesto a delegar en el Ejecutivo o en la burocracia. Pero durante la ejecución de la política pública el control parlamentario tiene que continuar, de lo contrario el Congreso perderá toda influencia en las futuras decisiones sobre dicha política, que la reformulan de manera constante. Como señala Peters (1992), la distinción de etapas o fases del ciclo de las políticas públicas es solamente analítica: en la práctica, la implementación de una política supone su constante reformulación. Para el caso del Congreso de los Estados Unidos, tanto Aberbach, como Kaufmann y Rosenbloom (2000) han mostrado que los comités y sub-comités legislativos mantienen un detallado control sobre la implementación de las políticas, mediante sólidas redes informales entre directivos de agencias públicas, legisladores y *staff*.

Esta perspectiva de análisis no es nueva, por cierto. De hecho Weber (1918) tras la crítica al parlamento federal alemán, planteaba una visión más moderna del mismo que fundamenta en su propuesta de una co-dirección de la burocracia entre el Legislativo y el Ejecutivo. Idea que retoma Oberreuter,³⁴ a partir del trabajo de Bäumlín y Kewening,³⁵ cuando a finales de la década de los 60 se genera una discusión sobre el papel que el parlamento alemán debía jugar en el sistema político de entonces. Estos autores rechazaron el *rol negativo* del parlamento y propusieron articular su *rol positivo*, como recoge Ferraro (2008a), para lo cual, no se limitaron a analizar sólo la función de *fiscalización* de los parlamentos, sino que proyectaron la idea de que los comités parlamentarios funcionaran como instancias de co-gobierno (*Mitregierung*), es decir, el parlamento ejerciera la dirección del Estado conjuntamente con el Ejecutivo, en una especie de co-dirección de la burocracia.

Para Oberreuter (1980), la idea de control parlamentario del gobierno como co-dirección (*Mitsteuerung*) de los asuntos públicos representa la visión *moderna* del trabajo parlamentario,³⁶ que va más allá de su función clásica de fiscalización y vigilancia del Ejecutivo; tesis que tiene muchas semejanzas con lo que plantean Aberbach (1990) y Rosenbloom (2000) para el caso del Congreso de Estados Unidos. Especialmente para Rosenbloom,³⁷ la burocracia de los EE.UU. es una *extensión* del Poder Legislativo, porque las agencias de la administración pública son las que completan los detalles de la legislación

34 1980, p. 4.

35 Oberreuter, 1992, p. 169.

36 En Europa, el ideal democratizador del constitucionalismo de los años veinte, detenido sólo por las dictaduras de los años treinta, acabó por reforzar, en la segunda mitad de la década de los cuarenta, la posición central del Parlamento en el conjunto del sistema político, de manera que éste no sólo consolidó su papel central a través de sus tradicionales funciones legislativas, presupuestarias y de control, sino que adquirió un notable protagonismo en otros campos y actividades a través de lo que la doctrina italiana ha denominado *indirizzo*, esto es, en donde el Parlamento asume predominantemente funciones de dirección e impulso de la acción política. (Ver Mora-Donnato 2001).

37 2000, p. 23.

mediante reglamentaciones, de modo que el Congreso las dirige sin mayor intermediación y simplemente les delega autoridad legislativa. Estos puntos de vista rechazan, por tanto, una distinción estricta entre controles previos a la ejecución de las leyes (contenidos en la ley misma) y controles posteriores que el Congreso realiza sobre la burocracia para constatar que la ley se aplique según sus propósitos. Más bien, el control parlamentario es un único proceso dinámico de formulación e implementación de políticas públicas, bajo la dirección del Congreso.³⁸

Esto se explica así porque, desde la escuela de la elección racional (*rational choice*), autores como Lupia³⁹ y Strom⁴⁰ identifican dos grandes clasificaciones del control parlamentario, el *ex ante* y el *ex post*; a grosso modo, el primero es para anticiparse a los problemas y el segundo, para ejercerlo después de cometidos los hechos. Calvert, McCubbins y Weingast⁴¹ destacan la importancia de la etapa *ex ante*, o etapa de diseño, es decir, ponderan el inicio del proceso de políticas públicas por ser el momento en el que se establece la misión de las dependencias administrativas y las atribuciones que tendrán, entre otras cosas; en cuanto al mecanismo *ex post*, los autores llaman la atención sobre las fuertes limitaciones a las que cotidianamente están sometidos los congresos para controlar lo que hacen los Ejecutivos y las burocracias.

Sin embargo, Aberbach⁴² critica fuertemente estas dos etapas del control parlamentario y considera que las actividades de control comprensivas se asocian con un proceso político *informal* como la creación de extensas redes de contacto entre legisladores, *staff* parlamentario y personal directivo (profesional) de las agencias administrativas. Es decir, no hay un antes ni un después para el control parlamentario sino que es el resultado de la existencia de redes informales entre legisladores y miembros de la alta burocracia, que funcionan permanentemente durante el proceso de políticas públicas, a través del cual se entrelazan las funciones del Congreso y de la administración o burocracia.⁴³ Esta tesis del "enlazamiento" coincide con la de Ismayr⁴⁴ cuando analiza el caso del *Bundestag* alemán.

Como se puede apreciar tras unos primeros trazos, el control parlamentario en el proceso de políticas públicas es dinámico y si bien tiene que ser estudiado en diversos escenarios y etapas, en el modelo *sustantivo-administrativo* todo forma parte de un mismo asunto, que tiene que ver con la capacidad del parlamento de revisar, vigilar y sancionar el comportamiento de otros actores e instituciones, sobre todo gobierno y administración pública,⁴⁵ pero también

38 Ismayr, 2001, p. 39; Ferraro 2008, pp. 206-207.

39 2003, pp. 44-53.

40 2003, 67-73.

41 1989, p. 605.

42 1990, pp. 14-98.

43 Aberbach, 1990, p. 187.

44 2001, p. 39.

45 Fiorina, 1981; Stefanni 1989; Krause 1999; Fuchs y Nolte, 2005.

de participar en los principios, criterios y formas de elaborar, gestionar y dirigir los asuntos públicos.⁴⁶

Por todo ello, en una visión amplia del control parlamentario y de sus instrumentos en los parlamentos modernos, se puede concluir que la idea de control es algo más que revisar las cuentas públicas⁴⁷ o sólo la finalidad de sancionar, ratificar o destituir un gobierno y, por el contrario, es un mecanismo que puede fijar con precisión las relaciones para co-dirigir al gobierno entre el Ejecutivo y el Legislativo, toda vez que incluye toda la actividad de las cámaras destinada no sólo a fiscalizar la acción (normativa y no normativa) del gobierno o de otros entes públicos, llevando aparejada o no la posibilidad de sanción o de exigencia de responsabilidad política inmediata, sino también la posibilidad de incidir en los procesos decisionales.

Finalmente, la constatación que hace Valadés⁴⁸ es altamente pertinente. Este autor advierte que el control parlamentario más eficaz es aquel que no paraliza la acción de los órganos del poder y, por tanto, se requiere de un sistema democrático que garantice, entre otras cosas, un equilibrio de poderes y una distribución del poder, además de controles que verifiquen las formas de acción, evaluación de resultados e impidan el desbordamiento del poder mismo, lo que en términos generales se vincularía a esta idea de co-dirección del gobierno entre Ejecutivo y Legislativo.

3. El control parlamentario como instancia de co-dirección del gobierno: funciones e instrumentos

El control parlamentario como instancia de co-gobierno se concibe entonces como un mecanismo que está presente en toda la actividad parlamentaria (normativa y no normativa), destinado a fiscalizar la acción del gobierno y la administración, lleve o no aparejada la posibilidad de sanción o de exigencia de responsabilidad inmediata, que se ejerce tanto por la mayoría en el parlamento o de manera indirecta por la oposición. En ese sentido, habría que resaltar que el control no se circunscribe a determinados procedimientos, sino que puede operar a través de todas las funciones que desempeñan las cámaras y actúa en diversas áreas y en distintos momentos.⁴⁹

46 Oberreuter, 1992.

47 Es común encontrar autores que consideren sólo la versión más clásica y básica del control parlamentario que es la fiscalización o auditoría contable del ejecutivo (Portero Molina 1998). Otros autores como Figueroa (2007) advierten también que la reducción en el tema de control parlamentario tiene que ver con la fiscalización y ésta, equiparada a la revisión del presupuesto y la cuenta pública, toda vez que el control presupuestario es una de las tareas más relevantes del Congreso puesto que la mayoría de los programas gubernamentales están involucrados.

48 2007, p. 9.

49 Oberreuter 1992; Aberbach, Putnam y Rockman, 1981; Krumwiede y Nolte, 2000; Ismayr, 2001, y Steffani, 1989.

La anterior enunciación tiene como punto de partida las seis dimensiones que utiliza Steffani (1989:1326) para definir al control parlamentario (Ver tabla 1). Para este autor, se trata de un instrumento que le otorga a la institución representativa una multiplicidad de posibilidades de acción y de capacidad decisoria propia, entre las que están la posibilidad de revisar y sancionar las actuaciones del gobierno y de la administración pública, que además abarca todos los niveles de mando burocrático que definen la dirección política del gobierno, así como a aquellos que ejecutan. No se trata entonces sólo de *una acción de crítica pública, denuncia o sanción*, sino de la capacidad de decisión del parlamento respecto a acciones de gobierno. Steffani hace una fuerte crítica a aquellos que consideran que el control parlamentario es un derecho de la oposición o bien, que ésta sea quien más y mejor ejerce ese instrumento, pues considera que si se limita esa acción sólo a la oposición, el control parlamentario se quedará en eso, en una mera crítica pública por lo que afirma que, en todo caso, sólo la mayoría es capaz de otorgarle al Congreso capacidad de decisión.

Tabla 1. Seis formas distintas de entender la interrelación entre Legislativo y Ejecutivo⁵⁰

| |
|--|
| 1. Examen posterior por el Parlamento de las acciones de gobierno y de la administración pública. |
| 2. Vigilancia permanente por parte del Parlamento que acompaña a la acción del gobierno y de la administración pública. |
| 3. Control (en cualquiera de las dos formas anteriores) con la posibilidad de intervenir en los actos de gobierno a través de la sanción de las leyes y el presupuesto. |
| 4. Competencia del Parlamento de obligar al gobierno y a la administración a dar cuenta públicamente de sus actos. A esa competencia se uniría la propia competencia parlamentaria de emitir dictámenes y de influir sobre terceros que pueden acabar con el gobierno (por medio de las elecciones). |
| 5. Competencia del Parlamento de obligar al gobierno y a la administración a dar cuenta pública de sus actos. Esa competencia estaría vinculada con la capacidad de emitir dictámenes y de revocar a los miembros del gobierno. |
| 6. Posibilidad de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actividades y, eventualmente, de destituirlo (o de destituir a algunos de sus miembros). |

Con este postulado nos proponemos abandonar la clasificación clásica o tradicional de los procedimientos de control parlamentario para dejar claro que éste se ejerce no sólo a través de las mociones de censura, las cuestiones de confianza, las preguntas, las interpelaciones y las comisiones de investigación, sino que también está presente en la actividad legislativa (defensa de enmiendas, por ejemplo), en la aprobación o autorización de nombramientos o elec-

50 Steffani 1989.

ción de personas, en la ratificación de tratados internacionales, en la aprobación de presupuestos generales del Estado, en la aprobación o autorización de nombramientos o elección de personas, en la ratificación de tratados internacionales, en la aprobación de presupuestos generales del Estado, en las decisiones de la cámara o cámaras, intervenciones en debates, comparecencias o sesiones informativas, entre otros,⁵¹ sino también, y de manera determinante, en el proceso de políticas públicas.

El concepto de control parlamentario definido así, tomando como parámetro las dimensiones de Steffani, es altamente pertinente para terminar de centrar los fines de este trabajo, toda vez que, como lo han comprobado Krause⁵² y Fuchs y Nolte⁵³ en sus estudios comparativos sobre el control parlamentario –los primeros entre Alemania y Estados Unidos, los segundos entre Argentina y Alemana–, de estas seis dimensiones, cinco tienen vigencia tanto en sistemas parlamentarios como en sistemas presidenciales, mientras que solamente la última no existe en sistemas presidenciales, donde puede tener lugar la destitución de ministros pero no del presidente, excepto, por cierto, en el caso de juicio político (Ver tabla 1).

Como se ha enumerado, el repertorio de instrumentos de control parlamentario puede ser una lista más o menos amplia, sin embargo, la riqueza de las posibilidades de control no reside en su número sino en las combinaciones que se hagan y en los matices que se adopten en cada caso. Estas funciones del control parlamentario se ejecutan a través de distintos instrumentos o mecanismos formales que cada Congreso utiliza de acuerdo a su Constitución o sus reglamentos internos pero en todos los casos tienen como objetivos generales convertir al parlamento en un foro decisivo para el control del Poder Ejecutivo. Hay una amplia gama de instrumentos que pueden ser utilizados en la cámara, donde el parlamento puede escuchar a los ministros y al gobierno y someter a debate todo el conjunto de las políticas del gobierno: pedidos de información, las interpelaciones, las comisiones de investigación, las atribuciones para nombrar a funcionarios o removerlos a través del juicio político, además del veto y del decreto.⁵⁴

Al respecto, el control parlamentario puede adoptar otras modalidades o bien, facilitar otros esquemas de control como la rendición de cuentas por parte del gobierno, cuando se recurre a los clásicos instrumentos del debate parlamentario y las preguntas; estos recursos permiten mantener discusiones específicas sobre temas concretos y obtener aclaraciones sobre la política gubernamental. Los debates parlamentarios pueden servir perfectamente a este propósito, en especial si la sesión está siendo difundida o si las actas se hacen públicas.

51 Pedroza 1996, p. 92.

52 1999, p. 536.

53 2005, p. 63.

54 Para una explicación detallada de cada uno de los instrumentos del control parlamentario en varios países, ver Pedroza de la Llave (1996:93-134).

Algunos consideran que este tipo de instrumentos son ineficaces, pero tal vez se trate de una reflexión sobre el modo en que se emplean, y no sobre los propios instrumentos. En términos generales podría decirse que si bien es posible que algunas preguntas estén centradas en intereses restringidos a una circunscripción, el sistema de preguntas también permite plantear cuestiones de interés general. La información recabada mediante iniciativas individuales queda a disposición de todos los parlamentarios, y ello puede dar lugar a que se cuestione la actuación del gobierno en su conjunto. Es importante mencionar que no se busca evaluar la idoneidad de los diferentes instrumentos de control, tampoco se pretenden emitir juicios generales sobre qué conjunto de instrumentos son más eficaces en comparación con otros, porque la ausencia de un instrumento en un determinado parlamento no necesariamente implica que su función de control sea "más débil" que la de aquellos que sí lo tienen. Del mismo modo, la presencia de una amplia gama de instrumentos de control en un parlamento no garantiza una aplicación eficaz. Nuestro interés se centra en otros mecanismos formales, pero sobre todo informales, que ejercitan los propios legisladores para realizar el control parlamentario, tal y como veremos más adelante.

4. Las comisiones legislativas

Otro punto central en la ejecución del control parlamentario tiene que ver con las comisiones. Los estudios sobre las comisiones parlamentarias se han centrado, en los últimos años, en su función de control, más allá de su labor legislativa. En algunos parlamentos hay comisiones permanentes que intervienen tanto en la formulación de leyes como en el control, mientras que en otros no ocurre lo mismo. Los poderes conferidos a las comisiones parlamentarias también difieren, además de que algunos parlamentos recurren más que otros a las comisiones especiales, o comisiones *ad hoc*. Para autores como Weingast y Marshall (1988), las comisiones permiten la distribución del poder de agenda de los distintos actores políticos, reduce los costos de transacción y agilizan el proceso de intercambio.

Es innegable, entonces, que las comisiones tienen un papel decisivo en el proceso de deliberación y de toma de decisiones de las asambleas legislativas, hasta el punto de que existe un consenso en torno a la idea de que un sistema de comisiones fuerte, con un alto grado de especialización en temas concretos es, al menos, una condición necesaria para la influencia parlamentaria efectiva en el proceso de la elaboración de las políticas públicas.⁵⁵ Como consecuencia, se afirma que los congresos con grandes facultades para intervenir en políticas públicas tienen sistemas de comisiones altamente desarrollados, que les permiten dividir la labor legislativa de forma tal que se genera un alto grado de experiencia en los distintos campos específicos.⁵⁶ Esta afirmación tan contundente

55 García Montero 2008, pp. 30-31.

56 Mezey, 1993, p. 64.

está motivada por el hecho de que los estudios enmarcados dentro del nuevo institucionalismo se han centrado, en gran medida, en el análisis del Congreso estadounidense y, por ello, se concede una gran importancia al sistema de comisiones. Esta literatura, emergió en la década de 1970 y prestó especial atención al sistema de comisiones como factor explicativo de la estabilidad de las elecciones políticas en el Congreso, fundamentado, sobre todo, en factores como la reelección legislativa.

Los teóricos de la elección racional intentaron mostrar que un sistema de comisiones estable conducía al equilibrio institucional⁵⁷ y, desde la perspectiva de la distribución, la información y los partidos, se trató de explicar el modo en que los legisladores aceptan la estructura de las comisiones y se integran en las mismas. De esta forma, el sistema de comisiones ha sido visto como una plataforma para expresar demandas,⁵⁸ como un modo eficiente de obtener y distribuir información⁵⁹ y como extensión del control del partido mayoritario.⁶⁰

Sin embargo, cabe matizar que no todas las comisiones en los distintos países tienen el mismo grado de poder para intervenir en el proceso legislativo, es más, quizá ningún sistema de comisiones en el mundo haya adquirido tanta importancia como el estadounidense, a pesar de que prácticamente todas las comisiones posean prerrogativas en el procedimiento legislativo como el escrutinio de las leyes, la recolección de información, la propuesta de enmiendas y la recomendación al pleno mediante un informe final.⁶¹ En general, las comisiones permanentes supervisan los programas de los correspondientes departamentos del gobierno para examinar los aspectos negativos y/o positivos de determinadas políticas y exigir responsabilidades a las autoridades a través de informes que constituyen vehículos fundamentales para formular recomendaciones al gobierno. Y el problema, en la gran mayoría de los parlamentos de América Latina es que suelen quedarse en eso, en recomendaciones, porque los informes no son vinculantes.

Resumiendo, de los elementos conceptuales aquí abordados y en la línea de investigación que estamos proponiendo, el control parlamentario tiene por objeto hacer más transparente los procesos de decisión política, a partir del conocimiento que los parlamentarios puedan tener sobre asuntos concretos para que, de manera informada, crítica y reflexiva, el Congreso pueda participar en la discusión sobre las políticas del gobierno,⁶² y en esa perspectiva, entre más especializadas estén las comisiones legislativas en temas concretos de políticas públicas, fortalecerá más su capacidad de control parlamentario,⁶³ lo que no necesariamente sucede en América Latina ni en México concretamente.

57 Shepsle y Bonchek 1997.

58 Shepsle y Weingast, 1995.

59 Krehbiel, 1991.

60 Cox y McCubbins, 1993.

61 García Montero, 2008, p. 31.

62 Ismayr, 1999, pp. 302-303.

63 Fuchs y Nolte, 2005, p. 62.

5. El control parlamentario ¿un derecho de la oposición?

Hay un tema recurrente cuando de estudiar el control parlamentario se trata y que no puede dejar de citarse, y es el relativo a la tesis que sostienen varios autores en el sentido de que sólo es la oposición la que ejerce este mecanismo. Fuchs y Nolte⁶⁴ resumen esa perspectiva de análisis al considerar que a través de los pedidos de información, la oposición política no sólo puede controlar al gobierno, sino también proveer información al parlamento, al electorado y al propio gobierno. Es decir, los autores centran esa posibilidad sólo en la oposición y su argumento se basa en considerar que la efectividad de los pedidos de información depende, en gran medida, de los derechos de la oposición política para utilizar los mecanismos asociados a la misma.

Sin embargo, autores como Krause (1999) han demostrado que también el partido del gobierno ejerce ese derecho e incluso que, cuando lo hace, la asamblea legislativa, como actor institucional, adquiere más influencia sobre el gobierno. Steffani (189:1328) es un férreo defensor de esa idea, pues considera que circunscribir el control parlamentario a un derecho de la oposición, es limitar el alcance de este instrumento y *convertir al parlamento en un mero revisor de cuentas*.

El argumento central para considerar que el control parlamentario es un derecho de la oposición tiene su origen cuando los partidos políticos comienzan a tener fuerza en el parlamento, toda vez que la dinámica política no se desarrolla a través de las instituciones como tal, gobierno-parlamento, sino en lo que se conoce como Estado de partidos (Martínez Elipe 2000-100) que se manifiesta en las relaciones mayoría-minoría. La literatura le ha otorgado a la oposición, no así a los partidos en el gobierno, el derecho de control sobre el gobierno a través de la posibilidad de obligarlo a dar cuenta de sus actividades de manera pública, a fin de iniciar un debate público y, eventualmente, conseguir la sanción posterior por parte del electorado.

En todo caso, el partido en el gobierno no ejerce el control parlamentario en países donde triunfan las lealtades personales y partidistas sobre las institucionales y los partidos en general, pues aquí los que ocupan el gobierno carecen a menudo del espíritu de autocrítica, y entienden de muy mal gusto autocuestionarse y responsabilizarse ante la sociedad de los errores y actos dolosos cometidos por sus dirigentes.⁶⁵ Sin embargo, el panorama puede ser diferente en naciones donde predominan las lealtades institucionales sobre las personales, y en todo caso, hacía allá debiera caminarsse.

Ahora bien, en otros contextos, es posible que el control se ejerza por la oposición, pero se ha demostrado que es muy común que la gestión de control pueda fácilmente ser bloqueada por la mayoría congresional del partido al que pertenece el Jefe del Estado. En este sentido, el control no sería tan efectivo y tendría que complementarse con otro tipo de mecanismos, como el de

64 2005, p. 65.

65 Pedro Sagües, 2002, pp. 441.

publicitar el caso para conseguir una sanción ciudadana sobre el gobierno, lo que algunos estudiosos como Carbonell⁶⁶ han llamado *controles sociales*, es decir, la exhibición pública negativa, a través de los medios de comunicación, de los actos de gobierno o bien, de los funcionarios o de las políticas fallidas.⁶⁷ Para Aragón⁶⁸ este control ejercido por la oposición es importante porque tiene capacidad de crítica, de información y hasta de investigación, pero puede resultar en vano si no va acompañado de un debate con publicidad.

Hay otros contextos que también muestran que el control parlamentario no es un derecho o una práctica exclusiva de la oposición. Hurtado⁶⁹ al describir al Congreso de Estados Unidos, cita que es común que los congresistas miembros del partido del presidente puedan comprometerlo en una batalla política con los representantes del partido mayoritario en el Congreso, por dos razones fundamentalmente: una, porque las diferencias sobre la legislación pueden ser solamente entre congresistas de partidos diferentes, y no necesariamente entre ramas del gobierno, y dos, porque a los congresistas les puede resultar más provechoso no aprobar en forma inercial las iniciativas del presidente que hacerlo, aunque ambos sean miembros del mismo partido.

En el caso de México está comprobado que la oposición, aún siendo mayoría, no ejerce suficientemente su función de control. En un estudio realizado a partir de 1997, cuando por primera vez y después de más de 70 años en el poder, el partido del presidente pierde la mayoría absoluta en el Congreso, Hurtado⁷⁰ comprobó que tampoco pudo ejercerse el control parlamentario sobre el gobierno.

Antes de otorgarle el derecho pleno a la oposición como ostentadora del control parlamentario sobre el gobierno, habría que considerar, en todo caso, lo que suscribe Califano⁷¹ en el sentido de distinguir dos tipos de control: uno que corresponde a la acción de examen y de verificación desarrollada por la mayoría, que tiene como principal objetivo el cumplimiento del programa de gobierno, las políticas en él anunciadas y sus eventuales modificaciones, y otro, el control que podría definirse como "antagónico" ejercitado por la oposición.

6. Consideraciones finales

Una vez planteado el anterior panorama, resulta muy simple, y poco útil, desde el punto de vista descriptivo y prescriptivo, la pura aceptación de un esquema racional-legal o jurídico-procedimental para explicarnos el mecanismo de con-

66 2002, p. 1.

67 Carbonell (2002) hace una extensa exposición sobre otros tipos de control que los Congresos tienen contemplados para revisar al gobierno, entre los que considera al control social, junto con el control jurídico, el control jurisdiccional y el control administrativo, además, claro está, del control parlamentario.

68 1998, p. 39.

69 2002, p. 252.

70 2002, p. 259.

71 1998, p. 116.

trol parlamentario porque al quedarnos en ese nivel, estaríamos aceptando sin reflexionar el precepto tradicional de la división de poderes, donde unos deciden y otros ejecutan, y los que ejecutan son vigilados para evitar posibles excesos.

Es un hecho que el Poder Ejecutivo está reforzado tanto en los países con sistemas de gobierno presidencial como parlamentario, lo que para muchos autores es considerado como una de las tantas causas de la grave crisis de la institución representativa, sin embargo, la realidad es que el Poder Legislativo se ha transformado y hoy por hoy ya no es un mero creador de leyes o reglamentos técnicos e incluso y cada vez más, tiene importantes competencias sobre la administración pública, con lo cual la institución representativa ha evolucionado hacia un órgano de decisión y sobre todo, de control.⁷²

Habría que resaltar que el gran problema para los congresos de América Latina, y concretamente el de México, es que en el mejor de los casos, sus integrantes se han tomado muy en serio su apelativo de “legisladores”, como decía Sartori,⁷³ y se han olvidado que los parlamentos tienen otras funciones más allá de legislar, como la de co-dirigir los asuntos públicos. En ese sentido, sería conveniente que los parlamentarios mexicanos rescataran esas otras funciones y vieran al control parlamentario como un mecanismo clave para los Congresos. Sin olvidar que el objetivo es avanzar hacia sistemas políticos democráticos, es decir, bajo la hipótesis del funcionamiento de las instituciones políticas en condiciones de separación de poderes,⁷⁴ siendo el Legislativo una pieza clave en donde convergen los diferentes actores políticos que se erigen como representantes que gozan de la confianza de los conciudadanos a través de elecciones.⁷⁵

72 Pedroza, 1997, p. 22-23.

73 2002, p. 227.

74 La separación de poderes no significa necesariamente que las tres ramas –ejecutivo, legislativo y judicial– tengan un poder igual sobre las mismas áreas de actividad. Desde nuestra perspectiva, es más conveniente la tesis de que la separación de poderes gubernamentales difunde la autoridad política y hace mejor la operación del gobierno al introducirse una especie de elemento de incomodidad donde los tres poderes se sienten vigilados entres sí. En el presente trabajo, el planteamiento fundamental que se desarrolla consiste en entender que las ramas del gobierno son diseñadas para competir el uno contra el otro en la formulación de políticas públicas, lo que los obliga a co-gobernar y reforzar, de esta manera, el sistema democrático.

75 Manin, 1998.

Bibliografía

- ABERBACH, Joel, R. Putnam and B. Rockman (1981). *Bureaucrats and politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- ALCÁNTARA Manuel, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López (2005b). *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- ARAGÓN Reyes, Manuel (1998). "Sistemas parlamentarios, sistema presidencial y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado". En, Paul I Vall, Francesc (1998). *Parlamento y control del gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Editorial Aranzadi, S.A., Navarra.
- CALIFANO, Licia (1998). "Los instrumentos de control de las asambleas regionales en la experiencia italiana". En, Pau I Vall, Francesc (1998). *Parlamento y control del gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Editorial Aranzadi, S.A., Navarra.
- CALVERT, Randall L., Mathew McCubbins and Barry R. Weingast (1989). "A Theory of Political Control and Agency Discretion". *American Journal of Political Science*, v. 33, n. 3, p. 588-610.
- CARBONELL, Miguel (2002). "Los conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México". Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- EPSTEIN, David and Sharyn O'Halloran (1999). *Delegating Powers: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge University Press.
- _____, Agustín E. (2008). "Reinventando el Estado". Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, España (mimeo).
- FIGUEROA Neri, Aimée (2007). *Entidades de fiscalización superior y rendición de cuentas en el ámbito internacional*. Auditoría Superior de la Federación, México.
http://www.asf.gob.mx/pags/otros/250308/Aimee_doctocomp.PDF
- FIORINA, Morris. P (1981). "Congressional Control of the Bureaucracy: A Mismatch of incentives and capabilities" in Dodd, Lawrence and Bruce Oppenheimer (Eds.), *Congress Reconsidered*. 2ª ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- FUCHS, Ruth e Detlef Nolte (2005). "Os pedidos de informação escritos e orais como instrumentos de controle parlamentar: Argentina e Alemanha em uma perspectiva comparada". En Llanos, Mariana e Ana María Mustapic (orgs). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Fundación Konrad Adenauer.
- GARCÍA Montero, Mercedes (2008). "Instituciones y actividad legislativa en América Latina". En, *Documentos CIDOB, América Latina*. Edita CIDOB Edicions. Barcelona.
- GARCÍA Morillo, Joaquín (1985). *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Secretaría General. Serie IV: Monografías núm. 1. Madrid.
- _____, Morillo, Joaquín (1986). "Aproximaciones a un concepto de control parlamentario". En, *Revista de la Facultad de Derecho*. Madrid, Nº 10, Universidad Complutense de Madrid.
- GARCÍA Pelayo, Manuel (1986). *El Estado de partidos*. Madrid, Alianza.
- HUBER, John and Charles Shipan (2002). *Deliberate discretion: the institutional foundation of bureaucratic autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HURTADO González, Javier (2002). "Relaciones Presidencia-Congreso en el proceso legislativo del México de nuestros días", en Mora-Donatto, Cecilia coord. (2002). *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Serie Doctrina Jurídica, Nº 101, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=346>
- ISMAYR, Wolfgang (2001). *Der Deutsche Bundestag*, 2. Aufl., Opladen.
- KAUFMAN, Herbert (1981). *The administrative behaviour of Federal Bureau Chiefs*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- KENNEY, Charles D. (2003). "Horizontal accountability: concept and conflicts". In, Mainwaring, Scott and Christopher Welna (2003). *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press.
- KRAUSE, Joachim (1999). Der Bedeutungswandel parlamentarischer Kontrolle: Deutscher Bundestag und US-Kongress im Vergleich. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2/1999, 534-555.
- KREHBIEL, Keith (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan.
- KRUMWIEDE, Heinrich and Detlef Nolte (2000). *Die Roller der Parlamente in den Präsidialdemokratien Lateinamerikas*. Hamburgo: Instituto für Iberoamerika-Kunde.
- Lindblom, Charles E. (1991). *El proceso de la elaboración de políticas públicas*. Edita: Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, Traducción: Eduardo Zapico Goñi.
- LUPIA, Arthur (2003). "Delegation and its Peril", in Strom, Kaare, Wolfgang C. Müller y Torbjörn Bergan. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- MC CUBBINS, M.D., and T. Schwartz (1984). "Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms". *American Journal of Political Science*, 28: 165-179, February.
- _____, Mathew, Roger G. Noll and Barry Weingast (1989). "Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies. *Virginia Law Review*, 75, p. 431-482, March.
- MANIN, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial, España.
- MARTÍNEZ Elipe, León (2000). *Fiscalización política del gobierno. Fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria. Inspección parlamentaria*. Volumen Primero, Aranzadi Editorial, Navarra.

- MEZEY, Michael L. (1979). *Comparative Legislatures*, Durham Duke University Press.
- MILL, Jonh Stuart (2004). *Representative government*. Kessinger Publishing,
- MOLAS, Isidre y Pitarch, Ismael. E. (1978). *Las Cortes Generales en el Sistema parlamentario de gobierno*. Tecnos. Madrid.
- MONTERO Gilbert, José Ramón y Joaquín García Morillo (1984). *El control parlamentario*. Madrid: Tecnos.
- MORA-DONATTO, Cecilia (2001). "Instrumentos constitucionales para el control parlamentario" en, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Nº 4, (Enero-Junio 2001), Biblioteca Jurídica Virtual. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México.
- NEGRETTO, Gabriel L. (2003). "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina" en, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 65, Nº 1. (Jan.-Mar., 2003), pp. 41-76.
- OBERREUTER, Heinrich (1980). *Parlamentarisches Systems der Bundesrepublik Deutschland-Stärken und Schwächen*. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 44; 3-8.
- OBERREUTER Heinrich (1992). *Politische Führung in der parlamentarischen Demokratie en, Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag*, editado por Dietrich Bracher et al. Berlin: Duncker & Humblot.
- _____, David (2000). *Building a legislative-centered public administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- PEDRO Sagües, Néstor (2002). "El control del Congreso sobre el presidente en Argentina. Normas y realidades". *Ius et Praxis*, 2002, 8. (en línea) Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19780123>> ISSN 9717-2877.
- PEDROZA de la Llave, Susana Talía (1996). *El control del gobierno: Función del "Poder Legislativo"*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México.
- _____, de la Llave, Susana Talía (1997). *El Congreso de la Unión. Integración y Regulación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México.
- RUBIO Llorente, Francisco (1985). "El control parlamentario". En, *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, Madrid, Nº 1, Cortes Generales.
- SANTAOLALLA López, Fernando (1987). "La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional". En, *Revista de las Cortes generales*, Madrid, nº 12, Congreso de los Diputados.
- SARTORI Giovanni (2002). *Elementos de Teoría Política*. Ciencias Sociales, Alianza Editorial, Madrid.
- SHEPSLE, Kenneth y Mark Bonchek (1997). *Analyzing politics: rationally, behavior, and institutions*, Nueva York y Londres, W.W, Norton & Company.
- STEFFANI, Winfried (1989). *Formen, Verfahren und Wirkungen parlamentarischer Kontrolle*, en Hans Peter Schneider/Wolfgang Zeh (eds.). *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlin/New York, 1325-1367.
- STROM, Kaare, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman (2003). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press.
- _____, Kaare (2003). "Parliamentary democracy and delegation", in Strom, Kaare, Wolfgang C. Müller y Torbjörn Bergan. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- SUBIRATS, Joan (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP.
- VALADÉS, Diego (1988). *El control del poder*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México.
- _____, Diego (2007). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- WEBER, Max (1991). "Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada" en *Escritos Políticos*, Alianza Editorial, S.A., Madrid. Primera edición [1918]. Reedición 1991. (Original publicado en 1918).
- WEINGAST, Barry and William Marshall (1988). "The Industrial Organization of Congress". *Journal of Political Economy*, n. 96.
- WILLOUGHBY, William F. (1913). "The Correlation of the Organization of Congress with that of the Executive". *Proceeding of the American Political Science Association*, Vol. 10 Tenth Annual Meeting, 155-167.

◆ Estudio de la nueva reglamentación en el Senado y en la Cámara de Diputados

Arturo Ayala Cordero¹

En el marco de las nuevas disposiciones reglamentarias aplicables en las cámaras del Congreso federal, este artículo tiene por objeto destacar las características generales e innovaciones de los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados y las normas que dejaron de estar vigentes en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Las normas reglamentarias aplicables en las cámaras del Congreso federal, si bien son de aplicación interna, sus efectos y repercusiones en la mayoría de los casos son generales, un claro ejemplo son las del procedimiento legislativo por el que se reforman, adicionan, derogan, abrogan las disposiciones de leyes de competencia federal, que tienen implicaciones nacionales e internacionales.

Previo a la exposición central del presente artículo, es necesario hacer una referencia general del marco jurídico del Congreso, cuyo contenido regula el ámbito de competencia y el proceder del Senado y de la Cámara de Diputados.

¹ Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Asistente de investigador en el Servicio de Investigación y Análisis (SIA), de la Cámara de Diputados.

1. Marco Jurídico del Congreso

Las normas que componen el marco jurídico del Congreso federal mexicano son principalmente las correspondientes en la Constitución, la Ley Orgánica, las reglamentarias comunes y las particulares, y los acuerdos de las cámaras de Senadores y de Diputados que lo integran. Cabe señalar que con la publicación de los nuevos ordenamientos reglamentarios, de diciembre de 2010 y febrero de 2011 respectivamente para cada cámara, no se abrogó del todo el anterior reglamento,² pues éste seguirá en vigor para los supuestos de reuniones del Congreso general y de las disposiciones de la comisión permanente. De conformidad con lo anterior, las normas que integran el Marco Jurídico del Congreso, serían de manera general las contenidas en los siguientes incisos.

1.1 Constitución federal

Las disposiciones constitucionales correspondientes son diversas, las más específicas se encuentran en los artículos 50 a 79³ del capítulo segundo, correspondiente al Título Tercero, organizado en cinco secciones, que refieren principalmente el contenido siguiente:

2 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934.

3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, página electrónica de la H. Cámara de Diputados <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

| Sección I De la Elección e Instalación del Congreso | Sección II De la Iniciativa y formación de las Leyes | Sección III De las Facultades del Congreso |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Composición e integración de la Cámara de Diputados.</i> • <i>Territorios Electorales.</i> • <i>Principios electorales.</i> • <i>Requisitos de elegibilidad de legisladores (federales).</i> • <i>Integración de la Cámara de Senadores.</i> • <i>Principio de no reelección.</i> • <i>Declaración de validez de elección de senadores y diputados.</i> • <i>Otorgamiento de constancias de mayoría.</i> • <i>Asignación de senadores de primera minoría.</i> • <i>Libertad de expresión de los legisladores.</i> • <i>Fuero Constitucional.</i> • <i>Inviolabilidad de los recintos camerales.</i> • <i>Incompatibilidades del encargo legislativo.</i> • <i>Quórum de asistencia a sesiones.</i> • <i>Vacantes de diputados y senadores.</i> • <i>Suplentes de diputados y senadores.</i> • <i>Inasistencias a sesiones.</i> • <i>Sesiones ordinarias y extraordinarias.</i> • <i>Residencia de las cámaras.</i> • <i>Presentación y análisis del Informe del Estado de la Administración Pública.</i> • <i>Resoluciones del Congreso.</i> • <i>Facultad del Congreso de expedir su Ley Orgánica.</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Derecho de iniciativa de Ley o decreto.</i> • <i>Proceso legislativo relativo a leyes o decretos.</i> • <i>Proyectos aprobados por ambas cámaras.</i> • <i>Proyectos desechados, modificados o adicionados parcial o totalmente.</i> • <i>Igualdad de trámites para la interpretación, reforma o derogación de leyes o decretos.</i> • <i>Discusión de leyes o decretos de temas específicos.</i> • <i>Resoluciones sin intervención del Ejecutivo Federal.</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Para legislar en materias de su competencia, y otras como en relación a: los estados; los Poderes federales; la materia económica; declaración de guerra; e Instituciones armadas.</i> • <i>Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.</i> • <i>Presupuesto de Egresos de la Federación.</i> • <i>Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.</i> • <i>Facultad de cada cámara de, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, comunicación con la colegisladora y con el Poder Ejecutivo, nombramiento de los empleados de su secretaria y hacer su reglamento interior de la misma; y convocatoria para la elección en caso de vacantes.</i> |

| Sección IV De la Comisión Permanente | Sección V De la Fiscalización Superior de la Federación |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Composición y Atribuciones de la comisión Permanente.</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Naturaleza jurídica, Funciones y Titular de la Unidad de fiscalización superior de la Federación.</i> |

1.2 Ley Orgánica

Este ordenamiento fue publicado el 3 de septiembre de 1999.⁴ En sus disposiciones transitorias se determinó la abrogación de la ley del 25 de mayo de 1979 y su vigencia a partir del día siguiente al de su publicación. Salvo los plazos dispuestos para diversas situaciones, se integra con 135 artículos distribuidos en los siguientes cinco títulos: del Congreso General; de la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados; de la Organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores; de la Comisión Permanente; y de la Difusión e Información de las Actividades del Congreso.

Para señalar de manera general su contenido los dividimos en dos cuadros, primero el que denominados con disposiciones comunes para ambas cámaras con tres títulos, (primero, cuarto y quinto) y el segundo correspondiente a los títulos específicos para cada una de ellas.

Disposiciones comunes de la Ley Orgánica, para ambas cámaras

| <i>Título Primero Del Congreso General</i> | <i>Título Cuarto De la Comisión Permanente</i> | <i>Título Quinto De la Difusión e Información de las actividades del Congreso</i> |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Sesiones del Congreso General;</i> • <i>Sesiones extraordinarias del Congreso;</i> • <i>Inauguración de períodos ordinarios de sesiones del Congreso;</i> • <i>Nombramiento de Presidente Interino;</i> • <i>Designación de Presidente provisional;</i> • <i>Fuero constitucional;</i> • <i>Inviolabilidad legislativa por la manifestación de opiniones;</i> • <i>Responsabilidad penal de legisladores;</i> • <i>Inviolabilidad de los recintos del Congreso; y</i> • <i>Salvaguarda del fuero constitucional y de la inviolabilidad de recintos legislativos.</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Composición e Integración de la Mesa Directiva;</i> • <i>Periodicidad de sesiones;</i> • <i>Competencia; e</i> • <i>Inventarios del ejercicio.</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Canal de Televisión del Congreso;</i> • <i>Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso (organización, funcionamiento, integración e informes);</i> • <i>Diario de los Debates;</i> • <i>Sistema de Bibliotecas;</i> • <i>Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas; y</i> • <i>Instituciones de investigación jurídica y legislativa.</i> |

4 Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 1999.

Disposiciones específicas de la Ley Orgánica para la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores

| Título Segundo De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados | Título Tercero De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Sesión constitutiva (de la Cámara de Senadores); • integración, duración, elección y atribuciones de la Mesa Directiva; • Presidente, vicepresidentes y Secretarios de la Mesa Directiva; • Grupos Parlamentarios; • Junta de Coordinación Política, (presidente, naturaleza y atribuciones); • Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; • Comisiones y los Comités; • Organización Técnica y Administrativa (Secretaría General, de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros); • Contraloría Interna, Coordinación de Comunicación Social; y • Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de la Cámara de Diputados. | <ul style="list-style-type: none"> • Sesión Constitutiva (de la Cámara de Senadores); • Integración, duración, elección y facultades de la Mesa Directiva; • Presidente, vicepresidentes y secretarios de la Mesa Directiva; • Grupos Parlamentarios; • Junta de Coordinación Política, integración, atribuciones y presidente; • Comisiones, integración y organización; • Organización Técnica y Administrativa, (secretarías General, de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos); • Tesorería y Contraloría; y • Servicio Civil de Carrera. |

1.3 El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Este ordenamiento se integra de manera distinta, no señala capítulos o títulos, sólo al inicio de cada conjunto de artículos se determina lo que podríamos considerar como su materia, de tal forma se divide su contenido correspondientemente en: la instalación de las cámaras; de la presidencia y vicepresidencia; de los secretarios y prosecretarios; de las sesiones; de las iniciativas de leyes; de las comisiones; de las discusiones; de la revisión de los proyectos de ley; de las votaciones; de la fórmula para la expedición de leyes; de la comisión permanente; del Diario de los Debates; ceremonial; de la tesorería; de las galerías y sus respectivos transitorios.

Con la expedición reciente de los ordenamientos reglamentarios del Senado y de la Cámara de Diputados, 4 de junio y 24 de diciembre de 2010 respectivamente, surgen dudas acerca de la situación que guarda este Reglamento Interior vigente durante 77 años, publicado en marzo de 1934, en un contexto

social, político y económico muy diverso al que actualmente vivimos, al respecto referimos lo siguiente:

La respuesta a la interrogante de cuál es la situación actual de la vigencia de este reglamento, la encontramos en los respectivos artículos transitorios de los decretos de expedición de los reglamentos del Senado de la República y de la Cámara de Diputados.⁵ En el caso del primero, refiere que a partir de la entrada en vigor, el 1° de septiembre de 2010, las disposiciones relativas al Senado de la República del reglamento,⁶ dejaron de ser aplicables, por ende las que no corresponden seguirán vigentes. Para el caso de los Diputados, se señala que a partir del 1 de enero de 2011 quedan sin efecto para la Cámara de Diputados, las disposiciones contenidas en el reglamento, pero además aclara que todas las disposiciones que sean materia de congreso general, así como de la Comisión Permanente, seguirían vigentes en tanto no se expida el ordenamiento específico.⁷

De acuerdo con lo anteriormente expuesto las disposiciones, del reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que seguirán vigentes son aquellas en las cuales las cámaras de Senadores y de Diputados sesionan conjuntamente, tal es el caso de la toma de protesta del presidente de la República, el nombramiento de presidente provisional, sustituto o interino, ejercicio de facultades jurisdiccionales de juicio político y de declaración de procedencia, o en el caso de lo relativo a la Comisión Permanente, en cuanto a su integración, funciones, facultades, atribuciones y sesiones, entre otros. Según el artículo noveno transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados, continuarán rigiendo hasta en tanto no se expide el ordenamiento específico.

1.4 Otras disposiciones

De conformidad con la normatividad que regula el funcionamiento de las cámaras que integran el Congreso federal,⁸ existen otras disposiciones relativas, tales como: los estatutos, manuales, normas y reglamentos internos de la Cámara de Diputados; la normatividad administrativa de la Cámara de Diputados; acuerdos de los órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados; disposiciones de la Auditoría Superior de la Federación; y la normatividad interna y diversa de la Cámara de Senadores.

Ejemplo de las anteriores son el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados; ediciones

5 Diario Oficial de la Federación de 4 de junio de 2010 y Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 2010, respectivamente.

6 Artículo primero transitorio del Reglamento del Senado de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010.

7 Artículos tercero y noveno transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010.

8 Fuente: Marco jurídico y Normatividad Interna del Congreso General y de sus Cámaras, página electrónica de la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>

y talleres gráficos; acuerdos internos de las comisiones; decreto relativos a la elección de consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral; acuerdo por el que se establece la integración y funcionamiento del Comité Transparencia y Acceso a la Información de la Auditoría Superior de la Federación; Acuerdo de la Mesa Directiva relativo a la designación de recintos alternos de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión; y el Manual de normas para adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras de la Cámara de Senadores.

2. Reglamento del Senado

Este ordenamiento fue publicado el 4 de junio de 2010, en el Diario Oficial, a partir de su vigencia su contenido se ha modificado dos veces,⁹ en cuanto al trámite de iniciativas pendientes de dictaminar y algunas precisiones de redacción, como parte del objeto de estudio integramos los siguientes incisos con, aspectos destacables del proyecto de Decreto de expedición del Reglamento, el contenido general y las innovaciones que se presentan en esta reglamentación.

2.1 Proyecto de Decreto del Reglamento del Senado de la República

El Proyecto de Decreto emitido por las comisiones respectivas fue publicado en la Gaceta del Senado el 22 de abril de 2010, después del proceso legislativo de aprobación se publicó en el Diario Oficial el 4 de junio del mismo año, el decreto en que se expidió el Reglamento del Senado de la República,¹⁰ se compone de dos partes principales, la expositiva que contiene el preámbulo, los antecedentes y las consideraciones, y la segunda con la propuesta formal del Reglamento, con 318 artículos y cuatro transitorios.

La parte relativa a los antecedentes del proyecto se refiere a las iniciativas presentadas por senadores de diversas fuerzas políticas representadas al interior de la Cámara de Senadores, los acuerdos de los órganos de gobierno que impulsaron su estudio y análisis, y la referencia de los programas llevados a cabo, así como de los grupos de trabajo, que se integraron para alcanzar el fin de poder presentar al Pleno una propuesta de consenso del nuevo ordenamiento.

Las consideraciones del proyecto, son muy amplias y sus contenidos muy significativos, los cuales se organizaron en seis secciones; introducción; antecedentes históricos; leyes orgánicas del Congreso y sus reformas; Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y sus reformas; metodología de trabajo para el desarrollo del anteproyecto de reglamento del Senado; y la estructura del proyecto de reglamento del Senado.

9 Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 2010 y 9 de febrero de 2011.

10 Según consta en el Decreto, está en vigencia desde 1 de septiembre del 2010.

Según consta en el proyecto, la motivación central es la modernización del marco jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a sus disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, que permitan procesar la nueva pluralidad interna del Congreso de la Unión, derivada de la evolución democrática que se manifiesta en la pluralidad ideológica de sus integrantes, con lo cual se optimice el funcionamiento y los resultados del Congreso y de sus cámaras, principalmente.

De manera singular se pretende que, a través de una reseña histórica del marco jurídico congresional, tomando como punto de partida la Constitución de 1824, sea justificable y clara la facultad del Senado de la República para emitir su Reglamento Interior. Se destacan las disposiciones constitucionales que se refieren a “Reglamento”, “Reglamento de Debates”, “Reglamento de Gobierno Interior del Congreso”, “Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General”, y “Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión”.

El sustento constitucional mediante el cual se faculta implícitamente a la Cámara de Senadores para emitir su reglamento, se encuentra en los artículos 69 y 93,¹¹ cuyo contenido se refiere al informe presidencial, y a las preguntas parlamentarias y comparecencias de determinados servidores públicos, se señala que los procedimientos relativos se llevarán a cabo con las disposiciones de la *Ley Orgánica y sus reglamentos*. Cabe señalar además que de manera expresa se señala que en 1977 se derogó la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, que establecía, entre otros, la facultad del Congreso de formar su Reglamento Interior.

Cabe destacar por último, que en el afán de señalar el fundamento legal mediante el cual Senado de la República pueda emitir su reglamento, se alude al artículo 3° de la Ley Orgánica,¹² en el cual expresamente se señala esa atribución, también para la Cámara de Diputados, lo cual además fue considerado como una premisa o elemento rector para la construcción del cuerpo normativo del anteproyecto.

11 Reforma publicada el 15 de agosto de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, el texto señala: Artículo 69 ... (párrafo 1°)

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

Artículo 93.- ... (Párrafos 1° a 4°)

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

12 Textualmente se señala en el párrafo primero del artículo 3° “El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra”.

2.2 Aspectos Generales del Reglamento del Senado de la República¹³

Para efectos del presente artículo, es referencia obligada conocer cuál es el contenido formal del reglamento, el cómo están organizados cada uno de sus diez títulos y de sus artículos transitorios, de la lectura del mismo podemos señalar de forma general los siguientes elementos formales de cada título:

- Título Primero: Objeto (interpretación y disposiciones complementarias del reglamento) y vocablos comunes.
- Título Segundo: Del Estatuto de las Senadoras y los Senadores: Inmunidad parlamentaria, estatuto de los diputados, derechos, obligaciones, licencia, suplencia, vacancia, impedimentos, incompatibilidades, régimen de responsabilidades y disciplina parlamentaria.
- Título Tercero: De los Grupos Parlamentarios: Conceptualización, organización y funcionamiento.
- Título Cuarto: De los Órganos Directivos: Integración, funcionamiento y facultades de la Mesa Directiva, presidencia, vicepresidencias y secretaría; remoción y sustitución de los integrantes Mesa Directiva; y Junta de Coordinación Política.
- Título Quinto: Del Pleno: Salón de sesiones, tipos y modalidades de sesiones, asistencia y el *quórum*, orden del día, uso de la palabra, debates, votaciones y mociones.
- Título Sexto: De las Comisiones y los Comités: Comisiones ordinarias, comisiones especiales (integración e instalación), junta directiva, atribuciones, reuniones, asistencia y *quórum*, orden de los asuntos, discusiones, votaciones, trabajo en conferencia, comités, secretarios técnicos, asesores y personal de apoyo (comisiones y comités), representación ante la Comisión Permanente y órganos bicamarales.
- Título Séptimo: Del Procedimiento Legislativo: Iniciativas; proyectos; solicitudes: turno a comisiones; dictámenes; votos particulares; plazos para emitir dictamen; remisión a la Cámara de Diputados y de observaciones; remisión de proyectos de ley o decreto al Ejecutivo Federal y de observaciones; reformas y adiciones a la Constitución Federal; y expedición de leyes y decretos.
- Título Octavo: De los Procedimientos Especiales: Facultades exclusivas del Senado (análisis de la política exterior, tratados internacionales y convenciones diplomáticas, aprobación o ratificación de nombramientos y de remociones, autorizaciones y consentimientos, declaratoria de desaparición de poderes y solución de conflictos entre poderes de los estados, jurado de sentencia y sección de enjuiciamiento, designaciones, renuncias y licencias, remoción y designación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal,

13 Diario Oficial de la Federación 4 de junio de 2010 <http://www.senado.gob.mx/img/doctos/reglamento.pdf>

autorización de convenios y solución de conflictos sobre límites entre entidades federativas); informes, comparecencias y preguntas parlamentarias; proposiciones de acuerdos parlamentarios; y comunicaciones y peticiones.

- Título Noveno, De otras actividades del Senado: Diplomacia parlamentaria y relaciones internacionales; ceremonial y protocolo; transparencia y acceso a la información pública; y cabildeo.
- Título Décimo, De los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos: Comunicación Social; Gaceta del Senado y Diario de los Debates; resguardo del recinto; y orden en las sesiones del Senado.

Por último, en relación a los artículos transitorios, estos se refieren a la vigencia del reglamento y de las disposiciones relativas del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; difusión para los senadores, e inducción y capacitación entre el personal de apoyo; proyecto de Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos; y derogación de diversas reglas provisionales y disposiciones económicas del Senado.

2.3 Aspectos innovadores del Reglamento del Senado de la República

El nuevo ordenamiento presenta disposiciones que ya estaban vigentes en el anterior reglamento, y otras que podríamos considerar como nuevas, aunque algunas tuvieron su origen en los acuerdos parlamentarios respectivos, o bien en la práctica parlamentaria, y que se incorporaron y están distribuidas en sus diez títulos, principalmente nos referimos a las siguientes:

Título Primero

- *Objeto*, de manera amplia se determina que el reglamento tiene como tal regular el estatuto de los senadores, el funcionamiento del Senado y sus órganos, los procedimientos legislativos y especiales; y los servicios parlamentarios, administrativos y técnicos.
- *Interpretación*, (del reglamento) en principio la determina a cargo de la Mesa Directiva la cual puede consultar al a Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, se lleva a cabo conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, y con base en los principios generales de derecho.
- *Términos usados en el texto del reglamento*, son aquellos comunes en sus artículos, como Constitución, ley, recinto, Senado, senador, sistema electrónico, etc.
- *Cómputo de plazos legislativos*, se determina que los señalados en días se consideran días hábiles; los establecidos en meses, de fecha a fecha; y los indicados en horas; de momento a momento.

Título Segundo

- *Derechos de los senadores*, formalmente se integran en fracciones, destacan los siguientes: disponer de recursos humanos, económicos, materiales, tecnológicos y de información; y de recibir información de instancias administrativas, parlamentarias y de investigación.
- *Obligaciones de los senadores*, se incorporan entre otros las de: asistencia puntual a reuniones; cuidar los recursos de que disponen; conducirse con respeto con los demás legisladores; y presentar en tiempo y forma las declaraciones e informes con motivo del desempeño de sus funciones o encomiendas.
- *Licencias*, se destacan la incorporación de los supuestos, por estado de gravedad y posparto para legisladoras; por el desempeño de otro empleo cargo o comisión de carácter público; y por postulación a otros cargos de elección popular.
- *Disciplina parlamentaria*, se refiere a la imposición de sanciones por diversos motivos relacionados con inasistencia, desempeño de función directiva, orden, uso de la palabra, uso de la tribuna, debates y votaciones tanto en el Pleno como en las comisiones y comités.

Título Tercero

- *Grupos parlamentarios*, se determinan como autónomos en su organización y funcionamiento, los cuales se constituyen, organizan, adoptan estatutos, acreditan requisitos, cumplen obligaciones y ejercen derechos y prerrogativas, de conformidad con las disposiciones aplicables, además es destacable que deban de rendir informes y justificar el uso de los recursos públicos que devenguen.
- *Estatutos de los grupos parlamentarios*, se señalan en el reglamento los elementos que deben de contener, destacan los de: derechos y obligaciones de los integrantes; los requisitos para la incorporación de nuevos integrantes; estructura orgánica y las reglas de funcionamiento; y el régimen disciplinario interno.

Título Cuarto

- *Facultades de la Mesa Directiva*, entre otras las de aprobar comisiones oficiales, uso del salón del pleno e instalaciones y participar en la aplicación de sanciones en caso de faltas a la disciplina parlamentaria.
- *Remoción de los integrantes de la Mesa Directiva*, se establecen los requisitos y el desarrollo del procedimiento, que siempre será en lo individual así se trate de más de una solicitud, y de más de uno de sus integrantes.
- *Apoyos a la Junta de Coordinación Política*, se determina que serán de carácter técnico, administrativo y de personal que se requieran, con el acuerdo de la Mesa Directiva.

Título Quinto

- *Recinto del Senado*, se refiere que está constituido por los inmuebles en los que funciona, incluido el salón de sesiones. Por otra parte se considera la posibilidad de cambiar temporalmente el lugar de sesiones del Pleno, por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
- *Sesiones secretas*, se realizan sin la presencia de público y no se transmiten por ningún medio, además se controla el acceso y presencia de personal de apoyo, en ellas los asuntos pueden tratarse con el carácter de reservado y confidencial, como las faltas a la disciplina parlamentaria por parte de senadores.
- *Asistencia*, se registra a través del sistema electrónico, se abre 90 minutos antes y 30 después de iniciada la sesión, aunado a ello los senadores cuentan con 30 minutos posteriores al cierre para registrar su asistencia.
- *Justificación de inasistencia*, destaca la inclusión de los supuestos de períodos pre y post parto, y falta de hasta por diez sesiones consecutivas, para legisladoras.
- *Uso de de la palabra en tribuna*, se sujeta a los tiempos determinados que puede ser desde 3 hasta 15 minutos, en lo individual para cada senador dependiendo del caso de que se trate.
- *Votaciones*, se señala que se puede emitir voto a favor, en contra o abstención, y que para aprobar o desechar un asunto sólo cuentan los emitidos a favor o en contra.
- *Empate*, la reglamentación se refiere al supuesto de que cuando se presente en relación a elección de personas se repite hasta que haya la mayoría necesaria, a menos que la ley disponga otro procedimiento, en los otros casos se repite la votación, de haber nuevo empate se discute y vota en la sesión siguiente.

Título Sexto

- *Comisiones*, son constituidas por ley o por acuerdo del Pleno, como forma de organización interna del trabajo legislativo, en ellas se dictamina, investiga, consulta, analiza, debate y resuelve las materias de su competencia.
- *Secciones*, son las divisiones que puede adoptar la comisión con aprobación del Pleno, hasta en cinco, para efectos del desarrollo de sus actividades.
- *Informes de actividades de las comisiones*, estos se integran con los siguientes: asuntos turnados, los trabajos realizados; la documentación generada y el estado en que se encuentran; cumplimiento de los programas de trabajo; actas de las reuniones de trabajo celebradas; viajes realizados y objetivos alcanzados; y la información administrativa y presupuestal.
- *Trabajo en conferencia*, se denomina como tal el que llevan a cabo las comisiones del Senado con las correspondientes de la Cámara de Diputados,

para deliberar sobre iniciativas y proyectos de ley o decreto u otros asuntos, que se considere necesario agilizar.

- *Secretarios técnicos, asesores y asesores parlamentarios*, coadyuvan en el desempeño y desarrollo de las funciones de las comisiones y comités, que son preferentemente miembros del Servicio Civil de Carrera del Senado, además se pueden contratar asesores especializados, cuando sean requeridos servicios profesionales idóneos para asuntos específicos.

Título Séptimo

- *Iniciativas*, principalmente destacamos que se presenta la modalidad de iniciativa con aval de grupo, que son las suscritas por la mayoría de los integrantes de un grupo parlamentario; se reconoce el derecho de retirar una iniciativa presentada; y se determinan las partes mínimas que debe contener el documento escrito de presentación de una iniciativa.
- *Rectificación y ampliación de turno*, el primero consiste en modificar el trámite dado a una iniciativa o proyecto, retirándolo de una comisión para asignarlo a otra, el segundo se refiere a involucrar a más comisiones en razón de la correspondencia en cuanto a materia.
- *Elementos del Dictamen*, estos son principalmente los relativos a: encabezado o título; fundamento legal y reglamentario; antecedentes; objeto y descripción de la iniciativa o proyecto; método de trabajo; consideraciones; y firmas autógrafas de por lo menos la mayoría absoluta de los integrantes de cada comisión.
- *Plazos para emitir Dictamen*, al respecto se refieren diversos aspectos como: determinar 30 días hábiles a partir de la recepción del turno, para el caso de iniciativas y proyectos; ampliación de plazos; consideración de plazos, términos o mecanismos específicos establecidos en la Constitución, leyes o decretos; excitativas del presidente a las comisiones (para emitir dictamen); reasignación del turno en caso de no dictaminar; informe de iniciativas o proyectos pendientes de dictamen; e iniciativas pendientes de dictaminar del año legislativo anterior.
- *Reformas o adiciones a la Constitución Federal*, se refiere a los aspectos relativos a la discusión y dictamen en comisiones, así como el debate y votación del pleno de este tipo de iniciativas de reformas o adiciones.

Título Octavo

- *Procedimientos especiales de facultades exclusivas*, en general son las relativas a su competencia determinada constitucionalmente.
- *Procedimientos especiales de funciones*, son determinadas como: las resoluciones económicas de su régimen interior; proposiciones y puntos de acuerdo de los órganos de dirección, medalla *Belisario Domínguez*, conoci-

miento y análisis de los informes de los entes públicos obligados y desahogo de comparencias.

- *Procedimientos especiales de facultades compartidas con la Cámara de Diputados*, son reglamentadas como tales, las relativas a las solicitudes de permisos del Ejecutivo Federal para ausentarse del territorio federal y peticiones de particulares, sobre servicios oficiales, condecoraciones y admisión de títulos o funciones de otros Estados.

Título Noveno

- *Diplomacia parlamentaria*, se determinada como la actividad desarrollada por el Senado, en sus relaciones con parlamentos, congresos, cámaras o asambleas legislativas de carácter nacional, de otros países y con las organizaciones internacionales que los agrupan, además se señala cuáles son las acciones que incluye, la autoridad correspondiente y las atribuciones en su conducción.
- *Transparencia y acceso a la información pública*, en este rubro se reglamenta la actuación de los sujetos obligados, la disposición de la información al público y las solicitudes y procedimientos para su obtención.
- *Cabildeo*, se incluye como una actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en el ejercicio de sus facultades, principalmente.

Título Décimo

- *Instituto Belisario Domínguez*, de conformidad con el texto del reglamento este es coadyuvante en el cumplimiento de las funciones parlamentarias del Senado a través del desarrollo de sus tareas de investigación jurídica y legislativa.
- *Centro de Capacitación y Formación Permanente*, según el Reglamento estaría regulado por el Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado y cumple con la función de profesionalizar el personal de apoyo parlamentario y administrativo.
- *Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República*, de conformidad con el ordenamiento incluye las disposiciones de: organización y funciones; responsabilidades administrativas; las relaciones laborales del personal de Senado distinto al que forma parte del Servicio Civil de Carrera; y manuales de organización, procedimientos y servicios al público.
- *Gaceta y Diario de los Debates*, se determina que su publicación además de forma impresa se haga también a través de Internet.

- *Canal de Congreso*, sus normas y procedimientos son regulados por el órgano bicameral, y se le señalan como funciones la de transmitir las sesiones del Pleno, las reuniones de las comisiones y de los comités, y otros eventos relevantes del Senado.

3. Reglamento de la Cámara de Diputados

Este ordenamiento fue publicado el 24 de diciembre de 2010, de manera similar, a la reglamentación del Senado, integramos los siguientes incisos con los aspectos destacables del Dictamen del proyecto de Reglamento, el contenido general y las innovaciones que se presentan en este ordenamiento. Cabe señalar que el 20 de abril de 2011, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se reforman, adiciona y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados” lo cual fue considerado para la integración del presente estudio.

3.1 Proyecto del Reglamento Cámara de Diputados

A diferencia de las comisiones unidas del Senado de la República, para el caso del proyecto de Reglamento de la Cámara de Diputados, sólo fueron los integrantes de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias quienes llevaron a cabo el estudio y análisis que dio origen al mismo.

De manera semejante al proyecto respectivo del Senado, se integra además el preámbulo, con una parte de antecedentes legislativos, que refiere las iniciativas presentadas durante las LX y LXI, Legislaturas por legisladores de diversos grupos parlamentarios, según consta para esos efectos fueron consideradas 36.

Similar al proyecto emitido en el Senado, se presentan los antecedentes históricos, sólo que con sus particularidades, pues su coteo comienza desde 1813, específicamente con la referencia al Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz, haciendo alusión al contexto político histórico, de un estilo que podríamos denominar narrativo.

En el contenido de ambos proyectos, dedica una amplia sección al propósito de justificar la facultad de los órganos legislativos para emitir su propio reglamento, lo cual se acentúa en la parte relativa a las consideraciones, que además de señalar el proceso del dictamen y la estructura jerárquica de las normas del Marco Jurídico, señala como fundamento constitucional los artículos 77¹⁴ y 69.¹⁵ Específicamente en la facultad de dictar resoluciones económicas rela-

14 Artículo 77 Constitucional (Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra) fracción I. “Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior”.

15 Artículo 69 ... (párrafo 1°)

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendi-

tivas a su régimen interior, de cada una de las cámaras sin la intervención de la otra y que en ejercicio de ciertas facultades de control parlamentario, sean la Ley Orgánica del Congreso y sus reglamentos los que lo regulen.

3.2 Aspectos generales del Reglamento de la Cámara de Diputados¹⁶

De manera similar, a lo referente al Reglamento del Senado, es necesario señalar el contenido formal del Reglamento de la Cámara de Diputados, el cual no se modificó con las reformas de abril de 2011, señalando los aspectos generales de cada uno de sus títulos, los cuales son los siguientes:

- Título Primero: Disposiciones Generales: Objeto, convenciones y definiciones; derechos, prerrogativas y obligaciones de diputados; suplencias, vacantes y licencias; y grupos parlamentarios.
- Título Segundo: de los Espacios de la Cámara: recinto, salón de sesiones, salón de plenos y galerías.
- Título Tercero: Funcionamiento Del Pleno: sesiones del Pleno, sesiones ordinarias, extraordinarias, solemnes, permanentes y secretas, asistencias, *quórum*, inasistencias, permisos y justificaciones, orden del día (Integración, contenido e Inclusión de Asuntos).
- Título Cuarto: de los Procedimientos en el Pleno: Duración de las intervenciones y de asuntos ante el Pleno (intervenciones, iniciativas, proposiciones, dictamen, votos particulares y proyectos), trámite de los asuntos ante el Pleno, discusiones en el Pleno (discusión en lo general, discusión en lo particular, discusión de las proposiciones de urgente u obvia resolución y mociones), comparecencias ante el Pleno, pregunta parlamentaria en el Pleno, peticiones y votaciones (votación nominal, votación económica, votación por cédula y empate).
- Título Quinto: de los Órganos de Apoyo y su Funcionamiento: comisiones y comités (instalación, Junta Directiva, obligaciones del presidente, secretaría de la Junta Directiva, subcomisiones, grupos de trabajo, convocatorias, tareas de las comisiones ordinarias, reuniones de las comisiones, comisiones unidas, orden de los asuntos, proceso de dictamen, plazo para emitir dictamen, discusiones en las comisiones, votaciones, inasistencias, (justificaciones y sustituciones), comparecencias en comisiones, pregunta parlamentaria en comisiones, comisiones de investigación, comités y comisiones especiales, coordinación en la programación de las reuniones, publicidad, difusión y acceso a la información de las comisiones y comités.
- Título Sexto: de las Especialidades del Procedimiento: revisión de los proyectos de ley o decreto, expedición de leyes o decretos, facultad exclusi-

rán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

16 Gaceta Parlamentaria, H. Cámara de Diputados, año XIV, número 3162-VI, miércoles 15 de diciembre de 2010, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

va de la Cámara (discusión del presupuesto de egresos de la federación y discusión de la cuenta pública), discusión de reformas a la Constitución Federal, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

- Título Séptimo: de la Información y Difusión de las Actividades de la Cámara: instrumentos internos de comunicación (Diario de los Debates, versiones estenográficas y Gaceta Parlamentaria), instrumentos de difusión (servicios de información en Internet y relación con los medios de comunicación) y memoria documental.
- Título Octavo: de las Resoluciones del Presidente y Disposiciones Complementarias: resoluciones del presidente, distinciones de la Cámara, cabildeo, diplomacia parlamentaria en la Cámara y Servicio de Carrera.
- Título Noveno, de las Reformas al Reglamento.

En cuanto a los artículos transitorios, estos se refieren en general a: la vigencia del reglamento de la Cámara de Diputados, y de las disposiciones del reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, abrogación de acuerdos parlamentarios, divulgación y capacitación en relación al nuevo ordenamiento, instrumentación del servicio de carrera y trámite de iniciativas, minutas y proposiciones en curso.

3.3 Aspectos innovadores del Reglamento de la Cámara de Diputados

Cabe señalar que con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 2011, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del mismo, específicamente 111 artículos y de otras respectivas a la derogación y reforma de artículos transitorios. Los aspectos en los que incidieron las reformas tiene que ver de manera general con: derechos de los diputados; funcionamiento del Pleno, orden del día, turno; presentación de asuntos ante el Pleno, punto de acuerdo, reforma constitucional, agenda política, iniciativas, oradores ausentes, mociones, votaciones, trabajo en comisiones, Diario de Debates, Gaceta Parlamentaria, descuentos y cabildeo, principalmente.

El Reglamento de la Cámara de Diputados, contiene diversos preceptos que podríamos considerar como innovadores en la reglamentación, muchos de los cuales tuvieron origen en acuerdos o prácticas parlamentarias, llevadas a cabo a través del tiempo por los legisladores de diversas legislaturas. Señalamos de manera concisa, algunas de las más relevantes de cada uno de sus nueve títulos.

Título Primero

- *Objeto*, según el mismo reglamento, es normar la actividad de la Cámara de Diputados, así como establecer los procedimientos internos que hagan eficiente su estructura y funcionamiento.

- *Convenciones y conceptos*, los primeros sólo refieren lo que, para efectos del ordenamiento debe entenderse, es muy semejante a una abreviación y son los de cámara, conferencia, gaceta, junta, ley, presidente, entre otros, y los segundos describen un breve significado, entre los cuales se encuentra, legislatura, año legislativo, licencia, minuta, permiso, orden del día, iniciativa, dieta y convocatoria.
- *Derechos de Diputados*, son enlistado en una sección, algunos de los que se incorporan al texto del ordenamiento son los de: obtener apoyo institucional para mantener un vínculo con sus representados, recibir orientación, solicitar información y asesoría de los órganos técnicos, administrativos, parlamentarios y de investigación en la cámara y tener asesoría y personal de apoyo, principalmente.
- *Obligaciones de Diputados*, entre las normas que se establecen como tales son las siguientes: dirigirse con respeto y cortesía a los demás diputados, diputadas e invitados, retirar cualquier expresión material que haya utilizado para su intervención en el Pleno, una vez que se haya concluido, acatar las sanciones que establece el reglamento y otros ordenamientos aplicables y permitir la libre discusión y decisión parlamentaria en las sesiones, así como en las reuniones.
- *Prerrogativa de Diputados*, algunas que se contemplan como tales son: que los legisladores cuenten con los recursos humanos, materiales y financieros, disponer de los servicios de comunicación, telemáticos y demás servicios con que cuente la Cámara, al respecto se señala que lo anterior se encuentra sujeto a las limitaciones legales y a la disponibilidad institucional.
- *Licencia*, se incorporó el supuesto mediante el cual las diputadas tienen derecho a solicitarlas cuando se encuentren en estado de gravidez, por el mismo período previsto en la ley de la materia, para la incapacidad pre y post natal, sin perjuicio de su condición laboral.

Título Segundo

- *Recinto*, se aclara esta interrogante, al definir que es el conjunto arquitectónico que alberga a la Cámara, incluyendo el salón de sesiones, edificios de oficinas, patios, jardines, estacionamientos y demás bienes nacionales destinados para el funcionamiento de la Cámara, así también delimita salón de sesiones, y salón de plenos.

Título Tercero

- *Registro de asistencia*, se determina que sea a través del sistema electrónico, el cual se abrirá 90 minutos antes y se cerrará al inicio de la sesión, teniendo un margen de 30 para llevarla a cabo, sólo que a través de un procedimiento específico y por cédula.

- *Inasistencias*, estas pueden ser justificadas, entre otras causas, por enfermedad, motivos de salud, gestación y maternidad, según las nuevas normas deberán tramitarse ante la Mesa Directiva con la constancia médica avalada por los servicios médicos de la Cámara.
- *Turno para efectos de opinión*, este se solicita a las comisiones ordinarias para coadyuvar en la elaboración de dictámenes, y turno para conocimiento, lo cual procede cuando se envían a las comisiones, ordinarias, especiales o de investigación, a los comités o a otros órganos de apoyo técnico y que no requieren de un dictamen o resolución.
- *Declinatoria de competencia*, consiste en el supuesto de cuando una comisión solicita la modificación de turno, cuando considera que no corresponde a su materia.

Título Cuarto

- *Intervenciones en el Pleno*, se determinan diversos tiempos dependiendo del asunto de 15 a 3 minutos, para su presentación.
- *Derecho de retirar la iniciativa*, se ejerce por el autor, desde el momento de su admisión y hasta antes de que la comisión o comisiones acuerden dictamen.
- *Iniciativa a nombre de grupo*, son las suscritas por el grupo y su coordinador, quien además tiene el derecho de retirarla desde su admisión, hasta antes de que la comisión o comisiones dictaminen, a las cuales se les da el trámite de pasar directamente a comisión.
- *Elementos de las iniciativas*, estos son según el reglamento: el encabezado o título; planteamiento del problema, argumentos, fundamento legal, denominación del proyecto de ley o decreto, ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto, artículos transitorios y lugar, fecha, nombre y rúbrica del iniciador.
- *Dictamen*, se enlistan cuales son los elementos mínimos del mismo, además se señala que un asunto puede ser discutido sin el respectivo, cuando sea de urgente u obvia resolución, y cuando no haya sido dictaminado en los plazos establecidos.
- *Voto particular*, se determina que se trata de un punto de vista que disiente del dictamen en lo general, o de uno o varios artículos en lo particular, y que puede presentarse por uno o varios integrantes de la comisión correspondiente, además de señalar cuáles son los elementos que debe de contener.
- *Mociones*, se incorporan al reglamento las siguientes: orden, apego al tema, cuestionamiento al orador, ilustración al Pleno, rectificación de trámite, alusiones personales, rectificación de hechos, discusión y votación por conjunto de artículos, y de suspensión de la discusión.

- *Pregunta parlamentaria en el pleno*, estos instrumentos incorporados proceden en las materias de política interior, política exterior, política social y política económica, para solicitar información a ciertos servidores públicos, quienes deben de responder en un lapso de quince días a partir de la recepción de las preguntas.
- *Peticiones*, son incluidas en el ordenamiento las de gestión, quejas y solicitud de información, entre otras, que son presentadas por las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana ante la Mesa Directiva de la Cámara.
- *Voto*, se preceptúa reglamentariamente como la manifestación de la voluntad de un legislador a favor o en contra del sentido de una resolución de un determinado asunto, aunque los legisladores pueden manifestar su abstención mediante el sistema electrónico.
- *Empate*, se determina en el reglamento que en estos casos se debe repetir la votación, en caso de persistir, se discute y vota de nuevo el asunto en la sesión inmediata, si se vuelve a empatar, se desecha y no se presenta hasta el siguiente período, a menos que se trate de asuntos que requieran resolución inmediata, en cuyo caso se vota nuevamente tras un receso.

Título Quinto

- *Comité de administración*, de conformidad con el nuevo reglamento es el encargado de proporcionar a las comisiones y comités los recursos humanos, materiales, financiero y telemáticos, (además de asesores parlamentarios de carrera, personal de confianza y de base, que reúnan el perfil del conocimiento requerido) con el auxilio de las áreas administrativas de la Cámara.
- *Junta Directiva de Comisiones*, se determinan cuáles son sus atribuciones, así como las de su presidente y secretarios.
- *Subcomisiones*, se indica que se trata de órganos auxiliares de las comisiones, que a través de la elaboración de pre dictámenes, contribuyen al desarrollo eficiente y oportuno de las responsabilidades de las comisiones.
- *Grupos de trabajo*, tiene por objetivo que los integrantes de la comisión o comisiones se aboquen al estudio de un asunto en particular no legislativo, o bien a realizar estudios, investigaciones, opiniones o trabajo de campo.
- *Informes de actividades de las comisiones*, según las normas reglamentarias estos se presentan ante el Pleno de la Cámara a través de la conferencia y a la sociedad en general, a través de los medios de divulgación disponibles, son de carácter semestral y final, para lo cual se determina su contenido en los respectivos artículos.
- *Plazos para emitir dictamen*, de manera general se determina que: sea en un término de 45 días hábiles se considera que en caso la ampliación de turno el termino vuelva a correr a partir de su notificación, prórrogas de hasta 45 días hábiles, las proposiciones no dictaminadas dentro del período legisla-

tivo en que fueron presentadas son desechadas y se procede a su archivo y que los asuntos que por su naturaleza requieran un plazo distinto, sea la comisión la que solicite el tiempo necesario para la formulación del dictamen.

- *Inasistencia a comisiones*, según reglamento el diputado que acumule dos inasistencias a convocatoria, sin justificar durante un semestre, se le descontará un día de dieta, en caso de acumular cuatro causara baja inmediata.
- *Pregunta parlamentaria en comisiones*, se trata de solicitud de información a ciertos servidores públicos, de interés general y deberá ser concisa, que permita una respuesta directa.

Título Sexto

- *Presupuesto de Egreso de la Federación*, se determina dentro del ámbito de competencia a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para emitir los lineamientos para la participación de las comisiones ordinarias en el examen y discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobar el dictamen con proyecto de decreto, además de remitirlo a la Mesa Directiva para su discusión y votación en el Pleno, principalmente.
- *Discusión de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, para tales efectos se determina un proceso especial de trámite, discusión y votación.
- *Controversias Constitucionales*, para tales efectos es considerado un procedimiento en el que intervienen los diputados que pretenden la interposición, la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva, el área Jurídica de la Cámara y el Pleno para la aprobación de su presentación ante la Suprema Corte de Justicia.

Título Séptimo

- *Diario de Debates, versiones estenográficas y Gaceta Parlamentaria*, además de las características propias de cada instrumento se determina que sean publicadas a través de medios informáticos y electrónicos (no obstante que subsista la publicación en papel de ejemplares).
- *Comunicación social*, se trata en el reglamento como un órgano profesional e institucional encargado de informar sobre los acontecimientos que se producen en la Cámara, además que atiende y da servicio a los informadores acreditados.
- *Memoria documental*, se integra con el acervo de la Cámara de determinados ejemplares, en diverso formato que entregan las comisiones, comités, grupos, órganos de gobierno y demás instancias legislativas y administrativas.

Título Octavo

- *Sanciones aplicables por el presidente de la Mesa Directiva o de la Junta Directiva*, con el fin de inhibir la interrupción de las sesiones y reuniones, con-

sisten en llamada al orden, declaración de falta de orden con mención de acta, retiro de sonido, además de solicitar el retiro de expresiones materiales, cuando concluyan su participación.

- *Interpretación del Reglamento*, se encuentra dentro de la competencia de la Mesa Directiva (anteriormente era del presidente de la Cámara quien además en caso de duda consultaría a la Comisión de Régimen, Reglamentos y prácticas Parlamentarias para resolverlas).
- *Medalla Eduardo Neri Legisladores de 1913 e Inscripciones dentro del recinto*, se trata de distinciones que otorga la Cámara de Diputados, previo decreto y aprobación de la respectiva iniciativa.
- *Cabildeo*, como tal se refiere a la actividad que se hace ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros, el reglamento también determina aspectos como: el registro y requisitos para la inscripción de cabilderos, los impedimentos para ejercer el cabildeo y archivo y publicación de documentos de cabildeo.

Título Noveno

- *Diplomacia parlamentaria*, en el ordenamiento se refiere como actividad que realizan los diputados y diputadas, mediante el diálogo, el debate, la negociación, el estudio, la confrontación y la conciliación de posiciones, y el acuerdo para adoptar resoluciones, declaraciones, posicionamiento, lineamientos de acciones o políticas de manera conjunta o en coordinación, con el apoyo o respaldo de otras instancias gubernamentales, las dos expresiones más comunes, son las delegaciones y los grupos de amistad.
- *Servicio de Carrera*, en el reglamento se señala con el objeto de profesionalización de los trabajadores que pertenezca a él y favorezca su permanencia, promoción y ascenso, del área parlamentaria como administrativa, y cumpliendo con los requisitos establecidos en el estatuto.
- *Reformas al Reglamento*, al respecto se determina la competencia de la comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias para formular los dictámenes de las iniciativas de reforma en esta materia, los cuales necesitan de una mayoría calificada para ser aprobadas.

4. Aspectos del reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que no fueron incluidos en las disposiciones del reglamento del Senado, ni en el reglamento de la Cámara de Diputados

Como se tiene previsto en los artículos transitorios de los reglamentos, del Senado como de la Cámara de Diputados, sólo permanecen vigentes los ar-

títulos del anterior Reglamento en cuanto a Congreso General y Comisión Permanente, en tanto no se emitan las respectivas normas reglamentarias, de la lectura de los tres ordenamientos, podemos destacar que algunos pasaron a formar parte de los nuevos ordenamientos, y algunos otros no fueron considerados. De conformidad con este suceso, consideramos los siguientes como no incluidos o excluidos de las normas reglamentarias actuales, de conformidad con el mismo ordenamiento.

Instalación de las cámaras: Aspectos como la comisión instaladora, las juntas previas, las juntas preparatorias y las tres comisiones dictaminadoras que tenían como función la calificación de la elección de Diputados federales.

De la presidencia y vicepresidencia: Se refería principalmente a la elección y obligaciones del presidente de la Cámara, estas disposiciones de manera general pasaron a ser parte de la Ley Orgánica y de los nuevos reglamentos.

De los secretarios y prosecretarios: Al respecto cabe señalar que los aspectos relativos a los secretarios siguen de algunas formas vigentes en los nuevos reglamentos, pero los prosecretarios no se mencionan en ningún otro ordenamiento del Marco Jurídico.

De las sesiones: Las disposiciones relativas a: sesiones, orden de desahogo de las sesiones, licencias, y comparencias, en general pasaron a ser parte de los nuevos reglamentos, algunas peculiaridades como las sesiones de los miércoles para tratar negocios denominados de particulares, el nombramiento de una comisión de dos legisladores para llevar a cabo la visita a diputados enfermos, o de seis para asistir a los funerales, en caso de que falleciere, además del pago de los respectivos gastos, dejaron de ser norma reglamentaria.

De las Iniciativas de Leyes: Dos aspectos dejan de tener correspondencia en los nuevos ordenamientos, la referencia a las diputaciones, y el trámite de enviar por el presidente de la Cámara a la comisión correspondiente, para dictaminar si son o no de tomar en consideración las peticiones de particulares, corporaciones a autoridades que no tengan derecho de iniciativa, como tales.

De las Comisiones: Las disposiciones relativas a la Gran Comisión, no aparecen en ninguno de los ordenamientos, las cuales desde hace mucho tiempo no eran vigentes y correspondieron por muchas legislaturas a una organización caracterizada por el unipartidismo.

De las Discusiones: En esta materia dejaron de estar vigentes varias normas, como: colocar al último de la respectiva lista, a los individuos que no se encontrasen en el salón cuando les tocara hablar, la duración de los discursos no mayor a 30 minutos sin permiso de la Cámara, y la explicación de los fundamentos del dictamen y lectura de las constancias del expediente, por la comisión, cuando lo solicitare algún integrante de la Cámara.

De la Revisión de los Proyectos de Ley: En este rubro dejaron de estar vigentes, algunas normas y elementos como: el libro de leyes de la Cámara, en el que se asentaban las leyes que se remitían al Ejecutivo, la comisión de corrección y

estilo y las correcciones (de los proyectos) en cuanto al buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes.

De las Votaciones: Principalmente referimos dos reglas que dejaron de tener vigencia, la primera en cuanto a supuesto de que en una votación hubiere una diferencia de tres votos a favor o en contra, se llevaría a cabo una votación nominal y la segunda respecto a la prohibición de salir del salón o excusarse de votar mientras se llevare a cabo una votación.

De la Fórmula para la Expedición de Leyes: La redacción de leyes con precisión y claridad y la aprobación de los acuerdos económicos, por dos secretarios de la Cámara, son las normas que dejan de tener vigencia en este apartado.

De la Comisión Permanente: De manera general el artículo respectivo mantiene su vigencia, de tal forma sólo cabría la posibilidad de mencionar la derogación de la norma, que se refiere al supuesto, que prohibía la remoción de los empleados y obreros que prestaren sus servicios al Congreso de la Unión, durante los recesos del mismo y que gozarían del sueldo íntegro asignado en el presupuesto.

Del Diario de los Debates: Sus disposiciones, son retomadas y aumentadas en los reglamentos.

Ceremonial: Las normas que ya no son consideradas en los nuevos reglamentos como: la contestación del discurso del presidente de la República, por el presidente de la Cámara cuando se presentaba a rendir su informe: el derecho de ocupar sin voz ni voto, y cuantas veces lo desearan, curules en los salones de sesiones de las Cámaras del Congreso, durante los períodos legislativos por los supervivientes del H. Congreso Constituyente de 1917; y la prohibición de que las cámaras pudieren asistir juntas o separadas a funciones públicas fuera de su palacio.

De la Tesorería: Las funciones de este órgano son referidas en general en los reglamentos, y se ocupan de ellas diversos órganos administrativos internos.

De las Galerías: Los aspectos no son señalados en los nuevos reglamentos, aunque resulta obvio, son: la prohibición para los concurrentes a las galerías de presentarse armados, el deber de guardar respeto, silencio y compostura, no tomar parte en los debates con ninguna clase de demostración, la prohibición de fumar en las galerías y la prohibición para los diputados y senadores de entrar al salón armados, a los cuales además no se les permitiría el uso de la palabra y votación.

◆ La institución legislativa como una organización. Consecuencias para su estudio

Julio C. Contreras M.¹
Eleazar Rodríguez Orta²

1. Resumen

En este trabajo se expone la pertinencia y consecuencias de estudiar al Congreso desde una perspectiva organizacional. Para ello, se identifican las características que lo asemejan con aquellas que definen a una organización. Se postula que puede ser considerada como una organización en sí y estudiada como tal. Como muestra de ello se analiza la estructura organizacional de un caso representativo de esta institución (el Congreso de San Luis Potosí) utilizando la herramienta del diseño organizacional. Se concluye que su inserción en el *zoo organizacional* trae como consecuencia ubicarlo entre la ciencia política y el estudio de las organizaciones, como un objeto de estudio compartido por ambos campos que puede fructificar en una relación interdisciplinaria.

2. Introducción

Desde hace un poco más de la última década el Poder Legislativo ha venido ganando cada vez mayor atención por parte de los estudiosos de la política nacional, sus trabajos se han incrementado tanto en número como en la diversidad de intereses de investigación. Los motivos de esta atención son varios

- 1 Es miembro del SNI (Nivel 1), doctor en Estudios Organizacionales por la UAM-I y profesor/investigador en El Colegio de San Luis, A.C. (Programa de Estudios Políticos e Internacionales). Su línea de investigación comprende el estudio organizacional de las instituciones políticas, actualmente relacionada con las políticas públicas. Ha publicado diversos artículos sobre partidos políticos, desarrollo económico local y gestión pública. Es autor de los siguientes libros: *La Influencia de las emociones en la toma de decisiones conjuntas: Una aproximación modélica*, y en coautoría y aprobado y en proceso de edición: *Organizaciones de partido político. Estructura y acción concreta en el Partido Revolucionario Institucional (PRI)*.
- 2 Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Tangamanga (UTAN). Ha sido asesor de varios partidos políticos en San Luis Potosí y Michoacán; ayudante de investigador en el Colegio de San Luis (Colsan); actualmente trabaja en el proyecto Organizaciones Legislativas y la Política Pública en la misma Institución; es miembro del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso de San Luis Potosí. Contacto: eleazar_jigo@yahoo.com.mx

y van desde las dificultades observadas en el titular del Poder Ejecutivo para realizar sus proyectos de cambios normativos necesarios para la implementación de sus diseños de políticas hasta la evidente pluralidad de las Cámaras del Congreso general y de los Congresos locales, pasando por el incremento del cabildeo en su espacio institucional.

Esos motivos, vistos de cara al Congreso, tienen en común que son manifestaciones de un cambio institucional que se refleja en los esfuerzos de adaptación de las prácticas, procesos y estructuras de las personas, grupos, organizaciones y actores que cohabitan en su interior y que se relacionan de manera dinámica y compleja con otras tantas situadas en su contexto. Pero también pueden ser vistos por el lado contrario, esto es como manifestaciones de resistencia al cambio y que, contrapuestos con los esfuerzos positivos de adaptación, pueden entrar en un conflicto capaz de llegar hasta inhabilitar a la institución para el cumplimiento de sus funciones y, en el mejor de los casos llegará a disminuir la efectividad y eficacia de su desempeño.³

Por ello, el cambio en el Poder Legislativo, como todo fenómeno social, no se ve con certeza sobre su final, no es controlable en la totalidad de sus fases y actores de acción contingente. En una palabra, no es predecible. Pero se puede gestionar con ciertas herramientas y el conocimiento empírico de casos de cambio con ciertos niveles de éxito.

El conocimiento de la gestión del cambio en entidades sociales de rango medio, es decir en organizaciones, se ha producido en el campo de lo organizacional⁴ y puede aprovecharse para aproximarse al actual proceso de cambio en los Congresos del país.⁵ Pero el cambio es solo un tópico/problema de estudio en las organizaciones. Sobre ellas, también existen cúmulos de conocimiento sobre sus configuraciones estructurales, procesos de certificación de calidad, producción de desechos ambientales y actividad en el proceso de las políticas públicas entre muchos más. Todo lo cual puede ser aprovechado en aras de incrementar el conocimiento de los Congresos.

En tal sentido, en este trabajo sometemos a escrutinio las bondades del conocimiento producido en el campo de las organizaciones para cerciorarnos de que su aplicación al estudio de los Congresos es pertinente y que puede ser fructífero en nuestro contexto nacional.⁶ Para tal propósito, en el primer

3 El cambio, además de bien visto y anhelado por quienes han demandado durante mucho tiempo un efectivo equilibrio de poderes, el fin del partido hegemónico, el reposicionamiento del Congreso en la vida política nacional y local, etc., también es bien calculado como un problema para los actores defensores del *status quo*; y puede ser utilizado por ambas partes.

4 En este campo de estudio se han construido diversas teorías al respecto, tipologías del cambio, modelos para entenderlo y herramientas para gestionarlo dentro de los límites de las organizaciones y de algunas relaciones significativas con su medio.

5 Para quienes sienten el resquemor por lo *managerial* y están en contra del control y dirección de los procesos sociales, se puede utilizar para aproximarse a las diferentes maneras en que se vive el cambio en las diferentes legislaturas de la nación, generar explicaciones sobre sus catalizadores y resistencias así como sobre las estrategias en pro o en contra asumidas por las personas y grupos que le integran.

6 Según Hedlund, el enfoque comportamentalista en la ciencia política ha afectado profundamente el análisis de los parlamentos ó congresos, por centrarse en los datos de un nivel que excluye los factores de la organización; y la investigación reciente ha reconocido y documentado la influencia de las

apartado se presenta una apretada revisión de los trabajos nacionales y locales sobre el Poder Legislativo en México señalando la ausencia de una perspectiva organizacional que aborde la problemática propia de las organizaciones que los académicos norteamericanos denominan como legislativas.

En el segundo apartado se aborda la pertinencia de considerar al Congreso como una organización, se identifican aquéllas características con las que se le puede identificar como tal de acuerdo con los elementos de una definición estándar y se establece que sí es una organización, que como tal, puede ser trabajada con las herramientas y paradigmas generadas en el campo de estudio de las organizaciones y que es una especie más del zoológico de las organizaciones.

De esta manera, ya en el cuarto apartado se presenta el análisis de la estructura organizacional del H. Congreso del Estado de San Luis Potosí (HCESLP) utilizando la herramienta del diseño organizacional cuyo resultado es la identificación de sus principales tendencias estructurales en cuanto a complejidad, formalización, coordinación y control, y centralización-descentralización.

En el apartado de conclusiones se discute, a partir del caso de análisis estructural y de los reportes de los trabajos consultados sobre el cambio organizacional en la institución legislativa y la consecuente implicación de pertinencia de estudiarla en una perspectiva organizacional, que esta institución/organización queda entre dos disciplinas, lo que seguramente traerá mayores posibilidades de incrementar su conocimiento. Con ello se considera que se cumplen los objetivos de este trabajo, es decir, generar un interés en las comunidades de politólogos y estudiosos de las organizaciones para el estudio organizacional del Congreso; y señalar la interdisciplinariedad que requiere su estudio así como su pertinencia.

3. Estudios legislativos sin estudios organizacionales

En las últimas décadas del siglo pasado y principios de éste, el Poder Legislativo en México ha manifestado cambios muy significativos los cuales han pasado por las fases de una hegemonía partidista y de una transición democrática *prolongada*,⁷ marcadas por reformas y cambios políticos. Durante la fase de la hegemonía del PRI el andamiaje de las instituciones legislativas⁸ estaba diseñando y estructurado para soportar las decisiones del Ejecutivo y de su partido. Ya en la fase de transición, el Poder Legislativo recuperó el espacio de sus funciones no ejercidas durante la fase de hegemonía partidista lo que dio espacio

variables organizacionales (1984, p. 51) en los campos de estudio de la ciencia política y, en especial, la importancia que han cobrado en el estudio de los congresos ó parlamentos. En contraparte de esta tendencia mundial, en nuestro país el estudio organizacional del Congreso es prácticamente nula, y ya ni que decir sobre los Congresos de los Estados.

7 Labastida y López, 2004, p. 749.

8 Hay que ser claros en este sentido, puesto que así como sucedía a nivel federal con el Ejecutivo y Legislativo, del mismo modo los ejecutivos estatales mantenían y reproducían el monopolio del poder subyugando la soberanía y autonomía de los legislativos locales y los contrapesos, el control y la división de poderes estaban ausentes.

para la emergencia de ciertos cambios en su relación con el Ejecutivo, en su composición interna a manera de dar cabida a la pluralidad y terminando en los llamados gobiernos divididos, en la puesta en marcha de unidades nuevas como la Junta de Coordinación Política, entre otros tantos que le han venido transformando desde entonces.

A partir de esa renovada importancia del Congreso, la mirada de los diversos actores nacionales y locales se ha enfocado cada vez más sobre él y los académicos no han quedado fuera del atractivo que ha generado con su activo papel de los últimos años. Muestra de ello es que los estudios sobre el Poder Legislativo federal han aumentado y se han dedicado a tratar cuestiones sobre este objeto de estudio tan variadas como la eficacia en el proceso legislativo;⁹ la representación democrática;¹⁰ el actuar de las mayorías, las minorías y el trabajo en comisiones;¹¹ la relación entre representación parlamentaria y disciplina partidista;¹² la actuación partidista;¹³ los efectos de la alternancia;¹⁴ el desempeño legislativo;¹⁵ el estado de la separación de poderes;¹⁶ el diseño institucional y las prácticas formales del proceso legislativo;¹⁷ los cambios institucionales;¹⁸ las relaciones Legislativo-Ejecutivo,¹⁹ las relaciones Legislativo-Judicial,²⁰ negociación y cabildeo;²¹ reelección de diputados.²²

Sin embargo, y es de llamar la atención dentro de esta significativa y amplia gama de intereses de estudio sobre el Congreso federal, que aún no se haya producido algún trabajo de análisis sobre su estructura y/o que lo tome, en sí mismo, como organización. En términos disciplinares, esos trabajos dejan ver que aún no se manifiesta la conjunción de la ciencia política con otras disciplinas o campos de estudio de lo social que también toman al Congreso, de alguna manera, como objeto de estudio. Este es el caso del campo de estudio de las organizaciones el cual, desde hace tiempo ya ha quedado asimilado por los estudiosos norteamericanos para sus trabajos sobre el Poder Legislativo.

En cuanto al Poder Legislativo de los estados, que durante la fase del partido hegemónico replicaban lo que acontecía antes de 1997 en el federal, es decir, su nulo protagonismo institucional y ausencia de una toma de decisiones plural, colegiada y autónoma, en algunos casos sigue manteniéndose igual aunque sin la mayoría calificada de un partido, debido a que no existe un

9 Mora, 2006.

10 Hurtado, 1999 y 2001.

11 Nacif, 2000, 2000a, 2002, 2003; Béjar, 2006; Valencia, 2007; Mora, 2007.

12 Béjar, 2003; Jiménez-Ottalengo y Solórzano, 2007 Gimate-Welsh y Rodríguez, 2007.

13 Meyenberg, 2003.

14 Casar, 1999; Huber, 2003.

15 Bejar y Ugalde, 2003, Nacif y Sada, 2006; Díaz, 2006; Díaz, *et al* 2008.

16 Lujambio, 2003, Casar 1998.

17 Heller y Weldon, 2003; Sirvent, 2003; Loira 2007; Heller, 2007.

18 Bátiz, 1999; Rossell, 2002; Elizondo y Nacif 2003; Riva Palacio, 2007.

19 Casar, 2002; Romero, 2007; Varela, 2007; Espinoza y Cárdenas, 2007.

20 López, 2007.

21 Arrieta y González, 2007; Muñoz, 2007; Dworak, 2011.

22 Lujambio, 1993 y 1996; Weldon, Campos, Carega y Mejía, en Dworak 2003.

posicionamiento de los diversos partidos políticos que pudiesen generar un contrapeso con los demás poderes del Estado.

La pérdida de la hegemonía de los ejecutivos locales fue presentándose hacia 1989 y para 1997 había 11 estados sin gobiernos unificados.²³ Hacia finales de 2004 las experiencias de este tipo, reproducidas en 23 entidades del país, ya suman 48. Con estas cifras es posible formarse una idea de la diversidad de las fuerzas políticas que a partir de esas fechas cohabitan al interior de los legislativos locales y que, por ende le han restado, casi por completo la representatividad hegemónica al partido político del Ejecutivo.

Ante tal panorama, los estudios sobre estas entidades legislativas locales no se han hecho esperar con cuestiones que giran en torno a los cambios institucionales y su fortalecimiento,²⁴ fiscalización y rendición de cuentas,²⁵ materia presupuestal,²⁶ agendas y reformas legislativas,²⁷ análisis entre las instituciones legislativas o derecho comparado,²⁸ equidad de género y Servicio Civil de Carrera,²⁹ elites parlamentarias en los estados,³⁰ relaciones Legislativo-Ejecutivo,³¹ gobiernos sin mayoría y coaliciones,³² relaciones entre el jefe del Ejecutivo y su partido en el Legislativo,³³ sistema de comisiones.³⁴ Sin embargo y dentro de la misma tónica que en el Legislativo Federal, aún no hay algún trabajo que exponga la perspectiva organizacional para su estudio.

Ahora bien, por lo que concierne a los estudios realizados sobre el H. Congreso del Estado de San Luis Potosí (HCESLP) que es nuestro caso en este espacio, se enfocan principalmente en cuatro cuestiones: 1) estudios histórico-políticos, 2) estudios comparativos con otros Congresos locales, 3) estudios normativos o jurídicos y, 4) desempeño.

En la parte histórica encontramos los trabajos de Calvillo y Cañedo (1999)³⁵ y Cañedo *et al* (2000)³⁶ los cuales, con su detallada interpretación de los hechos históricos, nos dan una interesante percepción del Congreso local en el

23 Baja California, Guanajuato, Baja California Sur, Chihuahua, Aguascalientes, México, Coahuila, Morelos, Coima, Querétaro y Sonora (Lujambio, 2002; 323).

24 Molina, 2004; Raigosa, 2004; Ortiz, 2005; Vega, 2009.

25 Guerrero, 2001; Pardini, 2004; Pérez y Cejudo, 2005.

26 Aziz, 2002.

27 Escobedo, 2005.

28 Valadez, 2005.

29 Orta y Nava, 2004.

30 Jiménez *et al*, 2007.

31 Vega y Hernández, 2007.

32 López, 2007.

33 Mirón, 2007.

34 Córdoba, 2004.

35 En este texto, los autores analizan una colección de diversos documentos, decretos y leyes de la época comprendida de 1824 a 1924 que, según los mismos autores, muestran la importancia del trabajo legislativo y el crecimiento que tendría el Estado potosino. Dan una breve percepción histórico-política de los problemas que se tienen y la postura que adopta el HCESLP ante ellos, de manera que muestran un panorama general de las diversas gestiones legislativas y el impacto que éstas han tenido a lo largo de la historia regional y nacional (Calvillo y Cañedo, 22-23:1999).

36 Por su parte, Cañedo *et al* detallan más los hechos que marcaron la vida legislativa en sus primeros 100 años y su activa influencia en el desarrollo del estado potosino con el establecimiento de las bases de la política hacendaría, la de educación, la de comunicaciones y transportes y la regulación de moneda solo pro enunciar algunas. El texto se divide en cuatro temas: 1) la organización político-administrativa;

siglo XIX y los primeros años del XX. En tanto que el trabajo de García (2001) se centra más en un punto de vista jurídico respecto de su estructura, funcionamiento y organización; y los de Reyna (2005) y de Arista y Lara (2003) recopilan y analizan la evolución de su marco jurídico. Por otro lado, no podemos dejar de mencionar el trabajo de Beer (1999) sobre el cambio institucional y análisis comparado de tres estados, entre ellos San Luis Potosí; así como el trabajo de productividad legislativa de Acosta (2009).³⁷

La breve revisión de la literatura presentada en los párrafos precedentes nos permite dar cuenta de que en México y, mucho menos en San Luis Potosí, se ha tocado al Legislativo con el análisis organizacional; siendo el caso contrario en Estados Unidos donde su Congreso general y el de sus estados son estudiados con herramientas del campo de estudio de las organizaciones.³⁸ Por ello parece pertinente la pretensión de este trabajo por exponer sobre la viabilidad del estudio organizacional para las legislaturas en nuestro contexto estatal y para el Poder Legislativo en general.

Superado este punto sobre la pertinencia del trabajo, su importancia radica en que es el inicio de la empresa por identificar una nueva estructura o tendencia estructural en la organizacional legislativa. Esta es una premisa fundamental en nuestro estudio de largo plazo y que proviene del siguiente cuestionamiento: si los cambios en el sistema político y en la vida interna de las asambleas legislativas han sido tan profundos como se cree, debieron traer consigo o al menos catalizar la formación de los mecanismos, engranajes, reglas y elementos institucionales para cambiar y, en un momento dado, cristalizar en reconfiguraciones organizacionales. De esta manera y, a sabiendas de que tal premisa de investigación excede con mucho el alcance de este trabajo, en lo que resta de él analizamos la manera en que se estructura y configura el Poder Legislativo local –para nuestro caso, el HCESLP– sin más pretensión que mostrar la utilidad de la perspectiva organizacional para su estudio.

4. El Congreso como una organización

Para adentrarse en el Congreso con los lentes de lo organizacional se requiere conocer la naturaleza de esa entidad denominada organización y tiene que ver con aspectos tan fundamentales como la manera en que se le *define*, es decir, con la finalidad para la cual es construida;³⁹ con su *realidad*, o sea, con

2) las tres Constituciones que se han escrito; 3) la política hacendaría, y; 4) la política educativa (Cañedo *et al.*, 18: 2000).

37 Queremos hacer mención que en este trabajo, a parte de la producción legislativa, nos da un panorama de la composición orgánica, su contextualización histórica y su evolución, es decir, vuelve a tocar fibras del análisis jurídico.

38 Hedlund, 1984.

39 Las organizaciones son creadas para atender la necesidad de los seres humanos de cooperar entre ellos y dividir el trabajo complejo, que obviamente no puede realizar un sólo individuo por razón de sus limitaciones físicas, biológicas, psicológicas y sociales. Por lo tanto los hombres se ven obligados a cooperar para obtener sus fines personales, desarrollando una división del trabajo con la finalidad de facilitar la

la formalidad e informalidad de su vida cotidiana, y, con su *diferenciación* respecto de otras organizaciones, es decir, con las características y elementos que la diferencian de aquéllas que se encuentran en el ambiente y que, al mismo tiempo, le dan identidad. De ahí que todas las organizaciones tengan características o rasgos esenciales que permiten que se les identifique con un tipo de fenómeno social,⁴⁰ además de contener los factores y conceptos que posee una organización en abstracto. En consecuencia, hay que tomar en cuenta que el Congreso, si se le considera como organización, se debe diferenciar del resto de los tipos de organizaciones debido a sus especificidades y, por lo tanto, en un momento dado no puede llenar todas las características de la organización definida de manera abstracta.

Ahora bien, para ver a la institución del Poder Legislativo como una organización, primero debemos conocer la definición de esta entidad social. En lo que va de este apartado ya se ha referido el término en diferentes ocasiones sin definirlo, sobre todo cuando intentamos ver al Congreso como tal. Pero en tanto que existen diversas definiciones para enunciarla como entidad social y que todas ellas implican posiciones ideológicas y teóricas, resultaría aventurado dar una sola definición. Sin embargo y, aunque adicionalmente se considere que una definición de organización resulta restrictiva para cualquier intento de aproximación hacia el objeto de estudio,⁴¹ debemos tomar una sola de ellas en aras de iniciar el acercamiento organizacional del Congreso.

La definición de organización que tomamos aquí es de Hall⁴² y se aplica a nuestro caso, el HCESLP, sin más mérito que ser una definición estándar y suficientemente desarrollada por su autor:

“Una organización es una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membresías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen unos resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad”.

Esta definición se aplica sobre el HCESLP como un caso que representa a la institución del Congreso fuera de sus peculiaridades intrínsecas y porque el

realización de los procesos en que participan con diferentes roles laborales o de supervivencia. Visto así, la organización es consecuencia de que “el individuo como tal no puede vivir aislado, sino en continua interacción con sus semejantes y también es consecuencia de que los individuos tienen que cooperar unos con otros, por sus restricciones personales, y deben constituir organizaciones que les permitan lograr algunos objetivos que el trabajo individual no alcanzaría a realizar.” (Mayntz, 1967, p. 8).

40 Hall, 1996, p. 29.

41 Aunque para algunos académicos las definiciones o conceptos que pudiera tener la organización no son tan convincentes y necesarias debido a que la definición no tiene mucha utilidad, sino más bien el enfoque que se le pudiera dar es la base para la comprensión de lo que se está estudiando (March y Simon, 1969, p. 12).

42 1996, p. 33. También es tomada por De la Rosa y Contreras (2007, p. 89) para un propósito similar al que nos ocupa aquí, pero aplicada a los partidos políticos.

acercamiento de esta institución al campo de lo organizacional no se puede hacer en el vacío, requiere de un referente empírico que de sustento a su apreciación como organización.

Así que, antes de identificar los elementos abstractos que constituyen una organización y de analizar si el HCESLP los contiene en sí para dar cuenta si es o no una organización, es menester presentar al Congreso, en una concepción mínima y general, como una institución que forma parte del Estado, la cual representa al Poder Legislativo nacional o local y que tiene la finalidad de intervenir en los asuntos públicos que le competen así como la elaboración y aprobación de leyes. En lo particular lo podemos considerar como uno de los órganos en que se divide el poder del Estado sobre el cual recae la responsabilidad legislativa de los asuntos públicos -políticos de gobierno o de administración- que lleva, y que está constitucionalmente regulado y establecido en sus funciones y encomiendas.⁴³

Con estas nociones normalizadas de organización y de Congreso, estamos en condiciones de identificar y entretrejer los elementos conceptuales de aquélla con los observados en éste último. De esta manera, y siguiendo el trabajo de De la Rosa y Contreras,⁴⁴ tenemos que una organización es...

...una *colectividad*, esto debido a que es un "conjunto humano"⁴⁵ que a través de las personas que forman parte del Congreso, "comparten objetivos primariamente comunes",⁴⁶ lo cual nos arroja que, al igual que todas las organizaciones, el Congreso tiene la peculiaridad de haber sido edificada y remodelada, por los seres humanos que tienen un interés general y común, con bloques de construcción que pueden ir desde el cargo público -diputado-, la representación partidista de grupo o ideológica, pasando por la burocracia y llegando a la promoción de ciertos intereses de grupos externos -empresariales, de comercio, servicios etc.-. Los objetivos institucionales, esto es, formalmente establecidos para todos los individuos que lo integran, idealmente se asumen como afines a todos ellos para actuar como *colectividad* a partir de su

43 De acuerdo con el marco jurídico del HCESLP y con base al conocimiento adquirido en un previo trabajo de campo, tenemos que el Congreso se compone de una Asamblea de Diputados electos democráticamente a través del sufragio universal, los cuales son renovados en su totalidad cada tres años y tienen como objetivo llevar la representación de los diferentes sectores de la sociedad. Tiene, dentro de sus distintos objetivos, la elaboración y aprobación de leyes, la elección de los integrantes de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como la designación de altos funcionarios de las diferentes instituciones autónomas del Estado o al menos la fiscalización de su acción, la orientación de la política pública y de las líneas de actuación del Estado, la creación e integración de otros órganos constitucionales y la intervención dentro de los asuntos públicos, así como el posicionamiento político respecto de los mismos, la fiscalización de los recursos económicos -la aprobación o el rechazo del presupuesto de egresos e ingresos del Estado, la aprobación de nuevos impuestos, la aprobación de las cuentas públicas de los ayuntamientos-, así como sancionar a los servidores públicos que hayan incumplido alguna norma siempre y cuando este facultado para hacerlo. Estos objetivos tienen que ser discutidos públicamente en sesión o en algunos casos por la representación pública del Congreso, en este caso por su Presidente -el Presidente de la Directiva o el de la Junta de Coordinación Política- el cual para su funcionamiento necesita y cuenta con una estructura ó *staff* (Rodríguez, 2010, pp. 43-73).

44 2007, pp. 27-33.

45 Lapassade, 1977, pp. 249-250.

46 Scott, 2003, p. 28.

directriz institucional/normativa conformada por su Ley Orgánica, su Reglamento Interno y demás reglamentos que norman el funcionamiento y composición de sus unidades de vigilancia e investigación legislativa.⁴⁷

...*con una frontera relativamente identificable*, es decir, que no podemos pasar por alto el hecho de que esta organización legislativa también marca y delimita sus fronteras con otras organizaciones con las que mantiene contacto. Tal es el caso cuando existe una relación con el Poder Ejecutivo, a través de alguna secretaría o dependencia, al respecto de que facilite información, entonces el vínculo de trabajo se da momentáneamente y aunque la finalidad del trabajo sea compartida, cada cual asume su postura y marca su distancia de acuerdo a los objetivos comunes a los miembros de cada comunidad. Estos objetivos son, precisamente lo que diferencian al Congreso de las organizaciones que se encuentran en su ambiente, los que le marcan límites que no puede transgredir sin que se tome como una intromisión en las funciones de alguna otra institución o de que se deslegitime su comportamiento.

...*un orden normativo*, porque toda colectividad estructurada con miras a la consecución de metas, objetivos e ideales preestablecidos requiere de un mínimo de normas que permitan dirigir, coordinar y controlar la acción y los recursos de sus integrantes, con lo que se da certidumbre a la consecución de dichas metas, objetivos e ideales,⁴⁸ es decir, un marco regulatorio,⁴⁹ que en este caso del HCESLP sería el marco jurídico conformado por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado así como las que derivan de ella y de donde se desprenden sus funciones. Aunque por otro lado, también existen las llamadas *reglas no escritas* en el comportamiento y funcionamiento del HCESLP, las cuales pueden ser de corte partidista, ideológico y de trabajo.⁵⁰

...*niveles de autoridad* en perspectiva de asegurar el cumplimiento de todos los objetivos planteados en la organización, o sea que se requiere de un mínimo de control en los grados y niveles de la participación y coordinación entre los miembros que le conforman. Ya que el trabajo que se hace en el Congreso es complejo, creativo, muy variado e incluso muchas veces opuesto,

47 Esto debido a que las diferentes responsabilidades y objetivos que tiene que cumplir la organización a través de los resultados legislativos, tienen que darse primero en el marco del trabajo parlamentario de las distintas direcciones y departamentos que se encargan de auxiliar a las comisiones o diputados con el fin de presentar una buena iniciativa o reforma -por citar algunos ejemplos- para su exposición y votación ante el Pleno y posteriormente que haya un consenso o aplique la regla de la mayoría, para saber si se aprueba o se desecha.

48 De la Rosa y Contreras, 2007, p. 29.

49 En toda organización, ya sea una empresa o comercio -en nuestro caso sería el HCESLP-, deben de existir lineamientos, reglas o estatutos que ayuden al entendimiento y faciliten el trabajo que realizan cada una de las partes que componen su estructura, así como alinear el comportamiento, los recursos, habilidades y perfiles del personal que forma parte de la organización, establecidas de manera formal, a través de un marco regulatorio.

50 Es cierto que la parte fundamental de la organización recae en la denominación legal-racional de la que hablaba Weber al referirse a la composición de las instituciones de "gobierno auténticamente burocrático que existe un sistema de motivos racionalmente discutibles, es decir, una subsunción bajo normas o un examen de fines y medios" (Weber, 1992, p. 735) y que, el Congreso, al ser una institución donde reside el Poder Legislativo del Estado debe tener reglas formales para su desenvolvimiento y funcionamiento.

es necesario que exista un mando jerárquico superior encargado de vigilar y coordinar el cumplimiento de los objetivos comunes. De manera que estos mandos son dispuestos a través de los reglamentos o estatutos de la institución. En otras palabras, la estructura organizacional del HCESLP debe de ser acorde al establecimiento de diferentes rangos de autoridad que se requieran según las necesidades de las distintas áreas, coordinaciones o departamentos con los que cuente la misma.

... *sistemas de comunicación*, "porque el proceso de comunicación es inherente a toda acción social, incluida la que ocurre en las colectividades. En principio para que más de dos individuos logren convertirse en una colectividad y el desarrollo de ésta sea viable, es necesaria la existencia de *circuitos de comunicación* que permitan intercambiar y generar un mínimo de conocimiento y entendimiento mutuo sobre los objetivos y los valores."⁵¹ Los individuos o miembros de la organización (en este caso del Congreso) a través de los canales de comunicación propician el entendimiento y la realización de su trabajo. Esto hace que se torne más práctico el cumplimiento de las metas y objetivos y por consecuencia recibir o transmitir órdenes, intercambiar ideas para plantear y trabajar proyectos o planes dentro de una unidad administrativa, comisión, comité o fracción parlamentaria o entre dos o más de ellas.⁵² Sobre esta cuestión, Simon (1988) menciona que la comunicación es esencial en las formas más complejas de comportamiento cooperativo, y que se producen fallas de comunicación siempre que se olvida que el comportamiento de los individuos es el instrumento con el que la organización lleva a cabo sus propósitos. De donde se desprende que, si en el Congreso no existieran ciertos canales de comunicación, estaríamos frente a la manifestación, de hecho o potencial, de una disfuncionalidad aguda de la organización y por ende ésta podría ser un caos en el sentido de que la comunicación persiste como una de las herramientas fundamentales para el cumplimiento de los objetivos de toda colectividad. En cambio, si subsisten los *circuitos de comunicación* habrá una interpretación más común del conocimiento y este facilitaría el flujo de información a través de toda la organización legislativa.

...y *sistemas de coordinación y membresía*, porque el funcionamiento de toda colectividad depende de las actividades *parcializadas* que los miembros de la organización realizan, pero que además de contar con la autoridad, es necesario poseer un conjunto de mecanismos que se encargan de coordinar todas las actividades para que produzcan los resultados a los que se desea llegar.⁵³ Es decir, que para realizar de las actividades esenciales de la organización legislativa y dirigirlas hacia la consecución de las metas y objetivos comunes,⁵⁴

51 De la Rosa y Contreras, 2007, p. 30.

52 Así, tenemos que, ya sea por petición expresa de algún diputado o funcionario de la burocracia del Congreso, se informe acerca de algún requerimiento del trabajo legislativo o de la gestión necesaria para su realización, se generan los mencionados *circuitos de comunicación* como parte indudable de los elementos de la organización.

53 De la Rosa y Contreras, 2007, p. 30.

54 Contreras, p. 2006.

es necesario focalizar los esfuerzos de sus miembros mediante ciertos mecanismos de coordinación y control como la “adaptación mutua, la supervisión directa y la normalización de los procesos de trabajo, los resultados, las habilidades y las reglas.”⁵⁵ La responsabilidad de cumplir los objetivos entre las distintas coordinaciones, departamentos y áreas del HCESLP puedan quedar bien delimitadas en lo que les corresponde a cada una de ellas. Como ejemplo queda la coordinación entre los miembros del área de Servicios Parlamentarios y los legisladores; los primeros son parte de quienes auxilian a la directiva en la organización el día que hay sesión plenaria, con lo que existen los elementos de supervisión y una adaptación en los fines y objetivos por parte de los diputados con dicho departamento.

...*esta colectividad existe de manera continua*, esto es, que la mayoría de las organizaciones tienen el carácter de permanente debido a que trasciende a los personajes que la fundaron. Y es que al menos una organización tiene que preservarse y luchar por su desarrollo aun cuando los cambios de ambiente sean desfavorables, esto lógicamente a través de la capacidad que tenga para subsistir por periodos prolongados. No es gratuito que diversos estudios de las organizaciones consideren a la sociedad actual como una sociedad organizacional.⁵⁶ De acuerdo con lo anterior, debemos considerar al Poder Legislativo estatal como una organización, ya que se ha preservado por un largo tiempo que abarca un buen número de generaciones y se ha preservado desde su fundación en 1824, aunque su membresía ha estado en rotación periódica y constante, empezando por legisladores y extendiéndose hasta los miembros del *staff* y de la burocracia.

...*en un ambiente*, porque quienes conforman el Congreso a menudo tienen contacto o interactúan en su nombre con personas de algunas otras organizaciones gubernamentales, empresariales, civiles, educativas, etcétera y no pueden quedarse aislados, encerrados entre sus propios límites. Requieren intercambiar, ya sean productos y/o insumos, recursos materiales, de información y humanos necesarios para su funcionamiento y, en el extremo para su subsistencia.⁵⁷

... *y se involucra en actividades* para que los objetivos comunes sean materializados en resultados positivos y dejen de ser solamente ideales a alcanzar bien establecidos en los reglamentos. Es necesario que los miembros del Congreso se inmiscuyan activamente en los diferentes roles que les corresponden

55 Mintzberg, p. 1995.

56 De la Rosa y Contreras, 2007, p. 31.

57 En el terreno, la relación de la organización legislativa con su ambiente se puede observar cuando el Congreso, en este caso el HCESLP, recibe como insumo las solicitudes y expedientes de aquellos ciudadanos interesados en participar en el proceso de designación de los consejeros ciudadanos que habrán de integrar el Consejo Estatal Electoral y Participación Ciudadana (CEEPAC) de SLP donde los elegidos serán el producto con el cual provee para su funcionamiento a otra organización que no es otra que el mismo CEEPAC. Lo mismo ocurre con las demandas de solución a los problemas públicos como insumos y con la legislación como producto para la sociedad en general y como insumo para el funcionamiento de las organizaciones afectadas por sus lineamientos.

en cada uno de los procesos de la producción, a manera de lograr interacciones exitosas cuyos resultados sean palpables, en última instancia, en la promulgación de una ley pasando por la elaboración de los dictámenes previos y las minutas de cada sesión de su discusión así como en el cabal funcionamiento de la sesión del Pleno en que se vote. En caso contrario, el de la inacción, conduce a que las iniciativas se “congelen”.

*...que se relacionan por lo general con un conjunto de metas, pues en toda organización existen los fines a los que se quieren llegar o que al menos son deseados por quienes la componen o que forman parte dentro de los estatutos, reglamentación o en su plan de trabajo.*⁵⁸ En el caso del Congreso, éste enuncia sus metas a través de su reglamentación, planes y programas de trabajo y de su Agenda Legislativa. En torno a ellas se integran, de manera colectiva, los miembros que lo conforman pero, sobre todo para este punto, se implementan series de acciones estratégicas. Este es el caso de la agenda del Congreso, donde se programan las metas a alcanzar durante el periodo de sesiones de una legislatura y en torno a ella se definen las acciones de sus integrantes. Los líderes de las fracciones parlamentarias implementan estrategias de dominio para tratar de que sus intereses partidistas se vean reflejados en la realización de dicha agenda, en tanto que los diputados también implementan sus estrategias para sacar el mayor provecho de la misma. Lo mismo hacen los asesores y el resto de las personas que le integran.

...las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma, y la sociedad tal y como se espera en cada uno de esos niveles, es decir, en relación con las expectativas de beneficios mantenidas por los individuos y grupos que integran la organización, de ésta como un todo y de la sociedad en la cual está inmersa. Esto no es otra cosa que el establecimiento de relaciones de mutuo beneficio entre los diputados, empleados, asistentes, secretarías, etc. que, como individuos, buscan un beneficio de su estancia en la organización legislativa. Tal es el caso de un salario o dieta o de la mera satisfacción personal por iniciar y asegurarse que se promulgue una ley que beneficie a uno de los sectores más desprotegidos de la sociedad. En estas relaciones, la organización legislativa también demanda de sus integrantes y de la sociedad un resultado para sí y que bien puede ser, para el primer caso, un cierto nivel de desempeño materializado en un determinado número de iniciativas aprobadas que, viéndolas en términos de la relación organización/sociedad, el

58 El Congreso enuncia sus metas a través de los estatutos y en torno a ellos se integran, de manera colectiva, los miembros que lo conforman. Esto es así porque, si se desea que la mayoría de las metas u objetivos sean cumplidos, tienen que participar directa o indirectamente todas las coordinaciones, departamentos, áreas y unidades de la organización en general.

En la Agenda del Congreso se programan las metas a alcanzar durante el periodo de sesiones de una legislatura y en torno a ella se definen las acciones de sus integrantes. Los líderes de las fracciones parlamentarias implementan estrategias de dominio para tratar de que sus intereses partidistas se vean reflejados en la realización de dicha agenda. En tanto que los diputados también implementan sus estrategias para sacar el mayor provecho de la misma agenda. Lo mismo hacen los asesores y el resto de las personas que le integran.

resultado sería observable en unas leyes que promueven la redistribución de recursos y de otras que regulan prácticas nocivas para amplios sectores de la sociedad, como en el caso de los contaminantes. En sentido contrario, es decir, entre los resultados que una organización legislativa esperaría obtener de sus actividades en relación del ambiente social en el que se encuentra, bien puede estar el reconocimiento social a su labor pro ambientalista por realizar “compras verdes” y promover el ahorro de energía en sus instalaciones.

Después de analizar la definición de Hall y aplicar cada uno de sus elementos al Congreso, hemos obtenido evidencia suficiente de que esta institución puede ser considerada en sí misma como una organización. En consecuencia, puede o, mejor dicho, debe ser tratada como tal. De esta manera, se le puede introducir al llamado *zoo organizacional*.⁵⁹

5. Análisis estructural de una organización legislativa. El caso del HCESLP

En este punto aplicamos, sobre todo, los trabajos de Mintzberg (1991; 1995), Hall (1996) y Robbins (1987) ya que el conjunto de sus propuestas facilitan visualizar de manera integral la construcción del diseño organizacional de esta organización legislativa concreta representado en su estructura⁶⁰ formal.⁶¹

Entrando en materia, el análisis de la estructura formal del HCESLP a través de las herramientas del diseño organizacional nos dice, como es evidente, que es una organización racionalmente diseñada pues gran parte de sus elementos, relaciones, procesos, funciones y actividades son descritas de manera explícita en la normatividad aplicable.⁶² En las siguientes líneas describimos el resultado del análisis estructural de acuerdo con cada una de las dimensiones estructurales identificadas en dicha normatividad.

59 Es una metáfora utilizada por Perrow para explicar la manera en que veía una diversidad de organizaciones en la sociedad, planteando la existencia de un *Zoologico de las Organizaciones* para referir que la sociedad está llena de especímenes organizacionales que se encuentran sin control (Perrow, 1980, p. 259) y susceptibles de *domesticar* por parte de los estudiosos de las organizaciones.

60 En este trabajo entenderemos por estructura a las formas de relación que se dan entre los elementos de la organización para coordinar sus acciones encaminadas al logro de objetivos y metas, de donde se desprende que la estructura formal comprende todas aquellas formas de relación que se han establecido de manera explícita para coordinar las acciones de los elementos de la organización hacia el logro de los objetivos y metas planteados, también explícitamente, por la organización (Hall, 1996).

61 Esta conjunción de diversos autores del diseño organizacional proporciona herramientas para el análisis de la estructura de la organización legislativa a partir de tres de los componentes más aceptados en la teoría de la organización: complejidad, formalización y centralización. En complemento, también consideramos las formas de coordinación propuestas por Mintzberg (1991; 1995) como la esencia de la organización, es decir, como los factores en torno a los cuales las organizaciones se estructuran y se amalgaman.

62 Constitución del Estado de San Luis Potosí (Art. 40-60): CESLP; Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí: LOPLER Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de San Luis Potosí: REGICE; Reglamento Interior del Instituto de Investigaciones Legislativas RILIL.

5.1 Complejidad⁶³

En cuanto a complejidad tenemos que la estructura del HCESLP no es simple ya que la diferenciación horizontal y vertical es medianamente amplia (tomando en cuenta otro tipo de organizaciones, como las empresas de negocios que tienen una gran cantidad de unidades de trabajo y una sofisticada división de éste), según se explica en los siguientes puntos.

5.1.1 Diferenciación horizontal⁶⁴

La mayor intensidad en la diferenciación horizontal se ubica en el tercer nivel jerárquico, donde se localizan los Órganos de Apoyo al trabajo legislativo del HCESLP, pues ahí existen dos consejos ciudadanos, cuatro unidades de control, 5 unidades o coordinaciones técnicas, y 9 unidades especializadas. Mientras que en los otros niveles varía en mucho menor grado hablando en cuanto a número de unidades no repetitivas.⁶⁵

En cambio la especialización de funciones tiene su mayor grado en los puestos repetidos del nivel dos, con 21 puestos repetidos⁶⁶ de 29 unidades de trabajo. El caso de las comisiones de trabajo parlamentario, que son las más repetidas en ese nivel, tenemos un alto grado de especialización por el hecho de las funciones que describe la LOPLE en los Art. 98-118.

5.1.2 Diferenciación vertical⁶⁷

Verticalmente la diferenciación estructural del HCESLP aparece como relativamente baja, ya que son 4 niveles de diferenciación para toda la organización y solo tres subniveles en el tercer nivel.

63 La cuestión de la complejidad estructural se refiere al grado de diferenciación que existe dentro de una organización (Robbins, 1987, pp. 5, 54, 56) en torno a tres ejes: el vertical, el horizontal y el espacial.

64 La diferenciación horizontal se estima a través de: 1) La división del trabajo o especialización de las tareas, en donde la diferenciación horizontal es estimada por el mayor número de puestos no repetitivos en un mismo nivel; 2) El número de puestos repetidos por nivel, en donde éstos indican tanto la necesidad de dividir el trabajo como la especialización y; 3) las habilidades, entrenamiento y capacitación requeridos para el desempeño de las tareas y realización de las funciones de los puestos.

65 En este nivel se encuentran los Órganos Ciudadanos (Consejo Ciudadano de Transparencia, Consejo Ciudadano de Apoyo Legislativo), los de control (Auditoría Superior del Estado, Contraloría Interna, Oficialía Mayor y Comités), los especializados (Coordinación de Asuntos Jurídicos, Coordinación de Servicios Parlamentarios, Coordinación de Comunicación Social, Coordinación de Asesoría y Secretariado Técnico, Instituto de Investigaciones Legislativas), y los técnicos (Coordinación de Finanzas, Coordinación de Servicios Internos, Coordinación de Informática, Oficialía de Partes, Archivo General del Congreso, Unidad de Análisis Legislativo, Unidad de Informática Legislativa, Biblioteca y Módulo de Transparencia).

66 De estos son las comisiones permanentes o de dictamen (ver Art. 98 LOPLE).

67 La diferenciación vertical es analizada por medio de: 1) el número de niveles, que establecen los grados de diferenciación jerárquica; y 2) el número de subniveles en un mismo nivel, como indicador de los niveles de diferenciación jerárquica en cada nivel.

5.1.3 Dispersión espacial⁶⁸

En esta variable la complejidad estructural del HCESLP se ve envuelta en una dispersión espacial reducida ya que, para llevar a cabo sus trabajos, cuenta con dos sedes ubicadas en distintos espacios de la ciudad capital de SLP. Una se ubica en la calle de Vallejo No. 200 –conocido como Edificio Juárez– y la otra en el Jardín Hidalgo No. 19. En el caso particular de la Auditoría Superior del Estado (ASE) su ubicación es en Vallejo No. 100.

Cabe mencionar que hay unidades de trabajo que pueden desempeñar sus funciones en cualquiera de las 2 sedes. El caso del trabajo en comisiones es un buen ejemplo de lo anterior ya que en la sede de Jardín Hidalgo No. 19, donde ha quedado emplazado el recinto legislativo⁶⁹ para las sesiones del Pleno, también adecua algunas de sus salas para el trabajo de las comisiones.

5.2 Coordinación y control⁷⁰

Al considerar las formas de coordinación y control en el análisis estructural del HCESLP, la variación de la complejidad se incrementa pues la normalización supone procesos muy formalizados, debido a que existe en la organización legislativa por estar en *continuum* de la formalidad ya que se tienen, en su ordenamiento jurídico, reglas muy mecanizadas para seguir su procesos en la generación del producto legislativo en sus diferentes etapas, dado que todos los elementos de coordinación y control tiene sus diferentes intervenciones u obligadamente por la norma se invocan o aparecen.

Por otro lado la adaptación mutua a la que refiere Mintzberg⁷¹ es sólo complementaria ya que los individuos que intervienen en los procesos tienen que alinear las percepciones en el proceso legislativo y aunque el ápice estratégico (los Órganos de Dirección de la Directiva y la Junta de Coordinación Política) pretendan también coordinar y controlar todas las acciones de los demás miembros ubicados tanto en su línea media como en su núcleo de

68 Se refiere a las unidades o elementos de la organización ubicados en diferentes espacios territoriales de acción, alternos a los de la organización. Se calcula contando el número de unidades de la organización dispersas en el territorio correspondiente a cada nivel y/o función.

69 Tomamos en cuenta esta última alusión porque casi siempre se llevan a cabo las sesiones de Pleno en dicho lugar, aunque la LOPLE en su Art. 5, segundo párrafo enuncia que “El Congreso podrá sesionar en la capital del Estado en otro distinto al habitual, cuando así lo requiera la celebración de sesiones solemnes o cuando de se den circunstancias extraordinarias; para lo cual, el lugar seleccionado será declarado recinto oficial, por el voto de cuando menos dos terceras partes de sus integrantes” (LOPLE, 2006).

70 Las formas de coordinación y control se pueden dividir en programadas o no programadas (Hall, 1996: 66). Ante los límites de esa división, hemos preferido la de Mintzberg (1991, pp.116-117; 1995, pp. 27-33) que, más desarrollada, considera tres formas de coordinación: 1) adaptación mutua; 2) supervisión directa, y; 3) la normalización, la cual ocurre de tres maneras: a) normalización de los procesos de trabajo; b) normalización de los resultados del trabajo, y; c) normalización de las habilidades del trabajador. La normalización es tratada aquí como una forma de coordinación y control tanto de tareas y funciones como de procesos y resultados que se dan en la organización a través de la acción de sus integrantes como consecuencia de las características estructurales de la organización, o sea, de las variaciones de complejidad, formalización y centralización.

71 1995, p. 31.

operaciones,⁷² sólo por medio de la adaptación mutua y/o de la supervisión directa.

En el caso de la normalización de los procesos de trabajo, el HCESLP se identifica en la interrelación de los Órganos de Trabajo Parlamentario y Órganos de Apoyo al Trabajo Legislativo y en particular de éste último (que sería la coordinación de secretariado técnico de comisiones), con dos de los tres órganos que lo componen, los cuales son los especializados y técnicos en coordinación normalizada con las comisiones y grupos parlamentarios perteneciente al primer órgano. Dicha Coordinación de Asesoría y Secretariado Técnico de las comisiones le corresponde el apoyo exclusivamente de dictamen, además de la organización de las reuniones de comisiones y la elaboración de las actas y ordenes del día,⁷³ pero le toca generar la agenda de cada una de las comisiones conforme a las reuniones que obligadamente se tienen que dar desde que los asuntos son turnados de Coordinación de Servicios Parlamentarios y el tiempo que existe para desahogarlos. Al Instituto de Investigaciones Legislativas y en particular a la Unidad de Análisis Legislativo le corresponde el trabajo en comisiones así como la investigación jurídica, documental o de campo⁷⁴ acerca de temas, en específico de la comisión para la cual esté asignado. Esto nos da una muestra de la coordinación específica de los procesos de trabajo de las personas o unidades de trabajo que desempeñan tareas interrelacionadas a lo que Mintzberg⁷⁵ ubica generalmente en el *staff* para su cumplimiento en el núcleo operativo lo que en su caso vendría a ser la línea de producción legislativa llamados: comités, comisiones y Pleno/Diputación Permanente; es decir, las seis partes básicas de la organización, según Mintzberg.⁷⁶

Con lo que respecta a la normalización de los resultados de trabajo legislativo se pueden ubicar nítidamente en las normas⁷⁷ que definen la forma en como debe presentarse un dictamen de una iniciativa a la Coordinación de Servicios Parlamentarios para que pueda ser llevado al Pleno del Congreso.

5.3 Formalización⁷⁸ de la estructura organizacional del HCESLP

En cuanto a la formalización de la estructura organizacional del HCESLP podemos mencionar y dar cuenta que tiene un alto grado, ello se ve ejemplificado de manera concreta en el núcleo de operaciones (por sólo mencionar una), es decir, que a través del trabajo legislativo de comisiones la formalización es

72 Mintzberg, 1995, p. 45.

73 Rodríguez, 2010, p. 57.

74 Rodríguez, 2010, p. 56.

75 1991, p. 116.

76 1991, p. 114.

77 Regice, Art. 85-90.

78 Se puede definir como el grado de control que tienen las normas escritas en el comportamiento de los miembros de la organización legislativa, haciéndolo regular y previsible (Hall, 1996, p. 70; Robbins 1987, 64-66). Su estimación es posible hacerla utilizando tanto la codificación de funciones generales como la de las tareas de los puestos y de los puestos mismos.

máxima en sus procedimientos⁷⁹ debido a que el ordenamiento jurídico vigente⁸⁰ sienta las bases en cuanto al tiempo en que se tiene que presentar una iniciativa de ley, punto de acuerdo, etc.

Cuando desde el principio de este apartado calificamos la formalización de la estructura organizacional del HCESLP de un alto grado no nos equivocamos, al contrario lo reafirmamos con los puestos que conforman las unidades de trabajo pero sobre todo en el análisis de sus procesos. De tal manera que la formalización llega al grado de contar con varios reglamentos para los procedimientos de operación de tareas detalladas.

Lo extensivo y concentrado de esta formalización, aunada a la complejidad de la organización –principalmente por lo que hace a la especialización, a la normalización como forma de coordinación y control, y a las habilidades, entrenamiento y capacitación en cuanto a los espacios dentro de la unidades de trabajo, del tercer nivel–, da como resultado que la formalización sea vista como alta. Verticalmente, la estructura del HCESLP aparece como poco compleja, pero en el eje horizontal –con la especialización, la normalización de las principales funciones y las cualidades específicas para el puesto–, la unidad se percibe íntimamente formalizada. La identificación de formalización detallada de algunos procesos⁸¹ hace sino reforzar este calificativo.

5.4 Centralización/descentralización⁸² de la estructura organizacional del HCESLP

Considerando la diferenciación vertical, tenemos que la forma estructural del HCESLP tiende a la centralización entre los Órganos de Dirección del primer nivel, es decir, de su ápice estratégico. Estos órganos dirigen, asignan y supervisan las actividades de 6 de los 8 puestos del tercer nivel –la línea media: la Directiva con 3 Coordinaciones de corte más técnico y la Junta de Coordinación Política con una unidad técnica (Coordinación de Asesoría y Secretariado Técnico) y dos que son más de apoyo administrativo (Oficialía Mayor y Contraloría Interna). A su vez estas unidades de trabajo del tercer nivel tienen una extensión mayor en niveles jerárquicos verticales inferiores. Lo interesante de esto es que la descentralización aparece en el segundo nivel, donde se localiza el núcleo de operaciones, el cual normalmente aparece en los niveles

79 Hall, 1996, pp. 70 y 71.

80 Lople, Regice.

81 El proceso de dictaminar y aprobar de una ley (Art. 92, 94, 95 y 96 de la LOPL y el Art. 61-66 y de 75-120 del REGICE.

82 La centralización es entendida en este espacio como el grado en que la toma de decisiones se concentra en una persona, puesto, unidad, o nivel de la organización a partir de la autoridad formalmente establecida. La descentralización es el grado en que la toma de decisiones se da a través de diferentes puntos dispersos en la organización en los cuales se ha depositado, como acto de delegación, la facultad de decidir sobre cuestiones que afectan no sólo las tareas y funciones del puesto sino que de alguna manera impactan en otros puestos, niveles o ámbitos de la organización.

inferiores de cualquier organización, al menos tomando en cuenta el modelo de Mintzberg.⁸³ Pero este modelo *mintzbergeriano* de la partes de la organización queda rebasado desde el momento en que las partes de la estructura del HCESLP no embonan por completo en su concepción y la descentralización es evidente en las decisiones sobre el trabajo que es prioridad para las comisiones y comités. Es cierto que éstos le presentan el trabajo a la directiva y que ésta les asigna a su vez, en una sesión del Pleno, el trabajo a una o varias comisiones o comités, pero la directiva no obliga a dar prioridad en el trabajo o tomar decisiones al interior de esos Órganos de Trabajo Parlamentario aunque exista una relación jerárquica mayor por parte de aquélla de manera que quedan en libertad de plantear su propia agenda de trabajo y de desarrollar su propio proceso de toma de decisiones sobre lo que consideren como prioridad en el trabajo legislativo.

Entonces, lo que parecía centralización deviene en descentralización. Cada unidad tiene asignada un área de acción delimitada funcionalmente: Dirección, Trabajo Parlamentario, Trabajo al Apoyo Legislativo y Operación y Mantenimiento de la organización. Este diseño de la autoridad supone una progresiva delegación vertical de las funciones del nivel más alto de dirección para hacer frente a cuestiones técnicas de cantidad de miembros, puestos, información, problemas, especialización, etcétera.

6. Conclusiones

El acoplamiento de una nueva convivencia entre las demandas del ambiente institucional y las relaciones cotidianas –formales e informales– del Poder Legislativo no ha quedado del todo claro, pues el primero está teñido por un desequilibrio entre poderes, la pluralidad ideológica, el conflicto permanente entre ellos y una acusada falta de consensos obligados para los grupos e individuos que interactúan con él y dentro de él; en tanto que la adaptación de las relaciones cotidianas de sus integrantes hacia las demandas institucionales del ambiente no se registran de inmediato por quedar sujetas a los intereses de los diputados, sus fracciones y grupos así como a las líneas de sus partidos y las presiones de aquéllos que cabildean con ellos.

Eso se puede apreciar en los Congresos locales a través del enfrentamiento de mayorías y minorías, una transparencia deficiente para resistir el control ciudadano, control partidista vía incentivos y sanciones para la carrera del legislador, ausencia de mecanismos formales de evaluación del desempeño, limitada –si no es que nula– rendición de cuentas y ausencia de profesionalización, entre otras tantas situaciones.

Estos enunciados, aunque reflejan la percepción de un proceso de cambio institucional en el Congreso y de ciertas prácticas que se oponen a él, no nos

83 1991, p. 114.

permiten profundizar en la dinámica del mismo cambio en un nivel más profundo, el de la organización y sus integrantes, grupos, coaliciones e individuos que desempeñan roles institucionales/organizacionales de fracciones o representaciones parlamentarias, diputados, burócratas, políticos, mujeres, técnicos, etc., los cuales han actuado y siguen desarrollando estrategias de acoplamiento y/o adecuación a los requerimientos del ambiente, propiciando la transformación de sus elementos estructurales en el día a día. Transformación incierta porque, como todo cambio en la sociedad, se desconocen sus resultados y consecuencias finales. No se diga de los problemas de dirección y control.

Siendo tal la incertidumbre del cambio organizacional/institucional observado en el Congreso de nuestros días, se requiere de referentes mínimos para hacer interpretaciones pertinentes sobre su estado actual y también para tratar de hacer estimaciones de posibles comportamientos en fases futuras. Las herramientas que permiten ese manejo de incertidumbre, control relativo, planeación y solución de problemas relativos al cambio y el comportamiento organizacional/institucional/de rango medio se han desarrollado, tanto en términos funcionalistas como críticos, en el campo de estudio de las organizaciones y cristalizado en modelos, teorías y reportes de investigación empírica.

Herramientas como el diseño organizacional -aquí utilizado para el análisis estructural- e incluso el desarrollo organizacional, provenientes del campo de las organizaciones, pueden ser utilizados no sólo para tratar de hacer más eficiente al Congreso en la realización de sus funciones en un contexto de cambio institucional, también son útiles para producir conocimiento básico que permita entender mejor a esta organización política con la construcción de explicaciones alternativas y/o complementarias y, por qué no, para rediseñarlo como una organización más humana que, así como exige un desempeño a sus integrantes, en retribución les proporcione satisfacciones de realización y emociones de bienestar.

Muestra del conocimiento básico que se puede producir con esas herramientas, como el diseño organizacional, es el mostrado en este texto con el análisis de la estructura del HCESLP. Es un conocimiento que permite relacionar los canales formales de comunicación, el recorrido de las fases de la producción legislativa por las diferentes unidades del Congreso, anticipar comportamientos tales como la presentación de informes y presupuestos a individuos o unidades de mayor jerarquía en los plazos establecidos en el reglamento que rige su funcionamiento. En pocas palabras, constituye un mapa cognitivo para que el actor o el investigador se sitúen lo mejor posible en la organización para iniciar el desarrollo de sus trabajos. Como es de todos conocido, los comportamientos esperados por los diseñadores de estructuras no siempre se registran a cabalidad en la vida cotidiana de la organización pero, cuando se dan situaciones de enorme interés para la mayoría de los actores -tal es el caso de la elección de los ciudadanos consejeros integrantes de los órganos electorales-, entonces sale a relucir la demanda de las partes para apearse a

los procedimientos establecidos formalmente y la exigencia de que se siga el reglamento. Es decir, que tarde o temprano se deben observar las determinaciones estructurales formales que normalizan el comportamiento entre los integrantes del Congreso y entre éstos y los actores de su medio.

Pero antes de aplicar las herramientas del trabajo organizacional al estudio del Congreso se le debe conceptualizar como una organización para validar su presencia en el campo de estudio de las organizaciones y para mostrar que es posible estudiarla como tal. Esta operación intelectual la desarrollamos aquí, modestamente, mostrando que nuestro objeto de estudio posee las características del objeto de estudio privilegiado de otro campo de estudio, el de las organizaciones, y que ello nos habilita a trabajarlo en los dos campos y en ambos sentidos. Aquí sólo privilegiamos el sentido de ida, de la institución política-objeto de estudio de un área de conocimiento sustantivo de la ciencia política- hacia la organización –objeto de estudio del campo de las organizaciones-.

Con el ejercicio de revisar los elementos de la definición de organización de Hall, para ver cuáles se podían identificar en el Congreso y así determinar si es o no una organización, encontramos que todos ellos son observables en él. Por lo tanto, se puede decir con toda propiedad que es una organización y, como tal, se le puede estudiar con las herramientas y paradigmas del campo de las organizaciones.

Sin embargo, y pese a que el análisis estructural del HCESLP -reportado aquí como nuestro caso- se puede ver como una evidencia válida de la pertinencia de utilizar el diseño organizacional como una herramienta para el estudio de la institución legislativa, debemos considerar que no hay que trasladarlas y aplicarlas automáticamente. Se debe tener cierto cuidado en ello ya que este tipo de organización política tiene diferencias esenciales con aquéllas del campo de los negocios en las cuales se originaron y se han venido aplicando ese tipo de herramientas. Es el caso de la configuración política de las organizaciones propuesta por Mintzberg⁸⁴ la cual, con todo y que nos pueda parecer aplicable a la organización legislativa –e incluso a la de partido político–, debemos tener cuidado en su apreciación pues sólo destaca a la política como una característica dominante en la organización de negocios durante alguna fase de su evolución y no la estructura o las variaciones estructurales de las organizaciones del campo de la política.

En el mismo sentido, el modelo teórico de Mintzberg sobre las partes básicas de las organizaciones,⁸⁵ utilizado aquí para identificar la ubicación de los órganos legislativos del HCESLP, no termina por ser aplicable del todo. Algunos de los elementos constitutivos del Congreso están entrelazados y los miembros de sus diversas unidades de trabajo pueden desempeñarse en unas y otras ó, algunas de éstas pueden dejar de funcionar por ciertos lapsos de tiempo. Tal es el caso de las comisiones de trabajo legislativo que dejan de

84 1991, pp. 289-292.

85 1979, p. 20.

funcionar mientras los diputados sesionan en el Pleno. A su vez, cuando éste deja de funcionar, los diputados sesionan en las comisiones.

Al margen de la discusión de adecuación y utilidad de las herramientas de estudio de las organizaciones para trabajar con el Congreso, en términos prácticos tal vez sea de mayor interés resaltar las consecuencias de hallar que teóricamente sí es una organización, que en tal calidad forma parte del *zoo organizacional*, de que en la práctica se le puede trabajar como una organización más y que tiene sentido su denominación de organización legislativa utilizada por los académicos norteamericanos. Adicionalmente, otra implicación es que el Congreso queda en un espacio de interacción disciplinar entre su área sustantiva de estudio de la ciencia política y el campo de estudio de las organizaciones, lo cual lo redimensiona como objeto de estudio.

Bibliografía

- ACOSTA Longoria, Laura E. (2009), *El Congreso Potosino Después de la Alternancia. Estudio Sobre los Niveles de Productividad Legislativa del Congreso del Estado de San Luis Potosí y su Incidencia en los niveles de Institucionalidad (2000-2006)*, Tesis de Maestría en Política Pública, El Colegio de San Luis (2009)
- ANDRADE Sánchez, Eduardo J. (2006) *Introducción a la ciencia política* Oxford, México (2005).
- _____ (2002), *Los partidos Políticos Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, Universidad Autónoma de México, México (2002).
- ARISTA Martínez, Ulises y Corpus Lara Ceteotl (2003), *Evolución del Marco Jurídico en San Luis Potosí 1826-2003*, Congreso del Estado de San Luis Potosí, México (2003)
- ARRIETA Ceniceros, Lorenzo y González Castillo, Edgar H. (2007), “La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon *Para que sirva el poder legislativo*, Universidad Autónoma Metropolitana/Universidad de Colima/Porrúa, México (2007).
- AZIZ Nassif, Alberto (2002), “Gobiernos divididos: Entre la reforma y la polarización”, en María Amparo Casar e Iganacio Maravan (Coord.) *Gobernar sin mayoría México 1967-1997*, CIDE/Taurus, México (2002).
- BALKIN, Robert (2004), *El poder legislativo estatal en México Análisis y diagnóstico*. Universidad Estatal de New York, México (2004).
- BATIZ Vázquez, Bernardo (1999), *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford, México (1999)
- BEER, Caroline C. (1999), *Competition and Legislative Institutionalization*, University New Mexico, (1999)
- BEJAR Algazi, Luisa (2006), *Los partidos políticos en el Congreso de la Unión La representación parlamentaria después de la alternancia*, UNAM/Gemika, México (2006)
- _____ (2003), *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, Senado de la República, México (2003).
- CAMACHO Vargas, José L. (2006), *El Congreso mexicano Historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma*, Porrúa/Cámara de Diputados, México (2006).

- CALVILLO Unna, Tomas y Cañedo Gamboa, Sergio A. (1999), *El Congreso del Estado de San Luis Potosí y la nación. Selección de documentos 1824-1923*. El Colegio de San Luis/Congreso del Estado de San Luis Potosí, México, (1999).
- CANEDO Gamboa, Sergio A.; Gámez Rodríguez, Moises; Quezada Torres, María Teresa y Rivera Villanueva, José Antonio (2000), *Cien años de vida legislativa* El Colegio de San Luis, Congreso del Estado de San Luis Potosí, San Luis Potosí (2000).
- CASAR, María Amparo (1998), *Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México*, Documento de Trabajo núm. 77, División de Estudios políticos-CIDE, México, (1998).
- _____ (2002), "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México", en María Amparo Casar (Coord.) *Gobernar sin mayoría México 1967-1997*, CIDE/Taurus, México (2002).
- CEJUDO Ramírez, G. M. (2005), "Todas las piezas en su lugar: la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México", *Quinto certamen de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas*, Auditoría Superior de la Federación; Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización y Control Gubernamental; Instituto Politécnico Nacional; Cámara de Diputados, México (2005).
- COLMER, Josep (2001), *Instituciones políticas*, Ariel Barcelona (2001).
- _____ y Negroto Gabriel (2003), "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1, primer semestre. México.
- CONTRERAS Manrique, Julio C. (2006), *Estructura de acción concreta en organizaciones de partido Político. Un estudio de caso en el Partido Revolucionario Institucional (PRI)*, Tesis doctoral en Estudios Organizacionales, Universidad Autónoma Metropolitana, México (2006).
- CÓRDOVA González, Juan C. (2004), "Comisiones Legislativas", en Robert Balkin, *El poder legislativo estatal en México Análisis y diagnóstico*. Universidad Estatal de New York, México (2004).
- DÍAZ Gómez, Evereardo R. (2005), "Desempeño Legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003, Confines enero-mayo, México (2006).
- DE LA ROSA albuquerque, Ayuzabet y Contreas Manrique Julio C. (2004), "Un análisis neoinstitucional de la estructura organizacional del PNR. Neoinstitucionalismo y poser: una relación inpostergable", en Luis Montaña Hirose (Coordinador) *Los estudios organizacionales en México. Cambio, poder, conocimiento e identidad*, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad de Occidente, Miguel Angel Porrua, Cámara de Diputados, México (2004).
- _____ (2007), "El partido político: entre la ciencia política y los estudios organizacionales", en Polis Volumen 3, Número 2, Universidad Autónoma Metropolitana, México (2007).
- DUVERGER, Maurice (1975), *Sociología de la política*, Ariel, Barcelona (1980).
- _____ (1996), *Los partidos políticos* Fondo de Cultura Económica, México (1951).
- DWORAK, Fernando (2003), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección en México*, Fondo de Cultura Económica, Cámara de Diputados, México (2003)
- ELIZONDO Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (2002), *Lecturas Sobre el Cambio Político*, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México (2002).
- ESCOBEDO, Juan F. (2005), La Reforma Institucional del Poder Legislativo. Cordenadas y líneas de acción, en *El Poder Legislativo Federal y Local en el Marco de un Nuevo federalismo*, Cámara de Diputados, México (2005).
- ESPINOZA Toledo, Ricardo y Miguel Cardenas, Monica (2007), "El Poder Ejecutivo y la producción Legislativa en México (1997-2006)", en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey *Para que sirva el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México (2007).
- GARCÍA Rocha, Juan P. (2001), *Poder Legislativo de San Luis Potosí Organización y funciones*, Congreso del Estado de San Luis Potosí, San Luis Potosí, (2001).
- GIMATE-Welsh, Adrián y Rodríguez Juan M. (2007), Votos y preferencias en un gobierno dividido ", en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey *Para que sirva el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México (2007).
- Guerrero, E. (2001), "La reinvencción del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la administración pública en México, en *Primer certamen de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas*, Auditoría Superior de la Federación; Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización y Control Gubernamental; Instituto Politécnico Nacional; Cámara de Diputados, México (2005).
- HALL, Richard (1996), *Organizaciones, Estructuras, procesos y resultados*, Prentice Hall, México.
- Hedlund, Ronald D. (1984), "Organizational Attributes of Legislatures: Structure, Rules, Norms, Resources", en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 9, No. 1. (Feb., 1984), pp. 51-121.
- HELLER, William B, (2007) "Cómo entender a las legislaturas: el análisis institucional y la política de intercambio", en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey *Para que sirva el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México.
- HUBER Olea y Contro, (2003), "El Congreso Mexicano después de la Alternacia: Apuesta Legitimidad por Legitimación", en Luisa Bejar Algazi y María Mirón Lince (Coordinadores) *El Congreso Mexicano Después de la Alternacia*. Senado de la República, México (2003).
- JIMENEZ Badillo, Margarita; Hernández Nosagaray, Juan Ernesto y; Vivero Ávila, Arnulfo I. (2007), "Componentes analíticos para el estudio de las elites parlamentarias en México", en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey *Para que sirva el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México (2007).
- JIMENÉZ Ottalengo, Regina y Solórzano Carmen (2007), "La representación social de los ciudadanos sobre los legisladores y su quehacer", en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey *Para que sirva el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México (2007).

- LAPASSADE, Georges (1977), *Grupos, organizaciones e instituciones. La transformación de la burocracia*, Granica, Barcelona (1977).
- LOPEZ Lara, Álvaro F. (2007), "Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México", en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey *Para que sirva el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México (2007).
- LOIRA, Valeria M. (2007), "La incorporación de mecanismos de control y participación ciudadana en el reglamento del Senado Argentino", en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey *Para que sirva el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México (2007).
- LUJAMBIO, Alonso (1993), "Reelección legislativa y estabilidad democrática", *Estudios*, 32, México (1993)
- _____ (1996), "La reelección de los legisladores: las ventajas y los dilemas", *Quorum*, V, México (1996).
- _____ (2002), "Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997", en María Amparo Casar (Coord.) *Gobernar sin mayoría México 1967-1997*, CIDE/Taurus, México.
- _____ (2003), "Wodrow Wilson y los orígenes de la crítica al régimen de separación de poderes", en Luisa Bejar Algazi y María Mirón Lince (Coordinadores) *El Congreso Mexicano Después de la Alternacia*. Senado de la República, México (2003).
- _____ (2004) "Los Congresos Locales: la precaria institucionalidad", en Robert Balkin, *El poder legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*. Universidad Estatal de New York, México (2004)
- MARCH, James G. y Herbert A. Simon (1969) *Teoría de la Organización*, Ariel, Barcelona (1969).
- MAYNTZ, Renate (1967), *Sociología de la organización* Alianza, Madrid (1963).
- MEYENBERG Leycegui (2003), "Las Elecciones del 2 de Julio de 2000 en México y la actuación de los Partidos en la Cámara de Diputados", en Luisa Bejar Algazi y María Mirón Lince (Coordinadores) *El Congreso Mexicano Después de la Alternacia*. Senado de la República, México (2003).
- MINTZBERG, Henry (1979), *The structuring of Organizations, A Synthesis of the Research*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- _____ (1991), *Mintzberg y la dirección*, Díaz de Santos, Barcelona (1989)
- _____ (1995), *La estructuración de las organizaciones*, Ariel, Barcelona. (1979)
- MOLINA Zepeda, María T. (2004), "Órganos rectores de la actividad parlamentaria en los congresos estatales", en Robert Balkin, *El poder legislativo estatal en México Análisis y diagnóstico*. Universidad Estatal de New York, México (2004).
- MORA Donato, Cecilia (2006), *Cambio político y legitimidad funcional El Congreso mexicano en su encrucijada*, Porrúa/Cámara de Diputados, México (2006).
- _____ (2007), "Pluralidad democrática y reforma del Congreso Mexicano" en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey *Para que sirva el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México (2007).
- MIRON Lince (2007), *La Asamblea legislativa del Distrito federal y el Gobierno de la Ciudad*, en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey *Para que sirva el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México (2007).
- MUÑOZ Armenta, Aldo (2007), "El SNTE y su influencia en el Poder Legislativo en el marco de la alternancia", en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon *Para que sirva el poder legislativo*, Universidad Autónoma Metropolitana/Universidad de Colima/Porrúa, México (2007).
- NACIF Hernandez, Benito (1997), *La no Reelección Consecutiva y la Persistencia del Partido Hegemónico en la Cámara de Diputados de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México (1997).
- _____ (1999), *El Congreso Mexicano en Transición: Cambios y Continuidades*, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México (1999).
- _____ (2000), *La Lógica de la Parálisis y el Cambio Bajo Gobiernos Sin Mayoría*, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México (2000).
- _____ (2000a), *El Sistema de Comisiones Permanentes en la Cámara de Diputados de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México (2000a).
- _____ (2002), *El Congreso Propone y el Presidente Dispone: Las Nuevas Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México (2002).
- _____ (2003), *Instituciones Políticas y transición a la Democracia en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas. México (2003).
- _____ (2007), *Para entender las Instituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra ediciones, México (2007).
- NAVA Gomar, Salvador O. (2004), *Servicio de apoyo parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos*, en Robert Balkin, *El poder legislativo estatal en México Análisis y diagnóstico*. Universidad Estatal de New York, México (2004).
- ORTA Flores; Berenice (2004), *El Poder Legislativo local, elementos para registrar su evolución*, en Robert Balkin, *El poder legislativo estatal en México Análisis y diagnóstico*. Universidad Estatal de New York, México (2004).
- ORTIZ Lerux, Sergio (2005), "Federalismo y democracia: ¿Amigos o rivales?", en *El Poder Legislativo Federal y Local en el Marco de un Nuevo federalismo*, Cámara de Diputados, México (2005).
- PALACIO López, Antonio Riva (2007), *La Reforma Política y la L. Legislatura del H. Congreso de la Unión*. Miguel Angel Porrúa, México (2007).
- PARDINAS, Juan (2004), "La rendición de cuentas a nivel local: un desafío pendiente", en Robert Balkin, *El poder legislativo estatal en México Análisis y diagnóstico*. Universidad Estatal de New York, México (2004).
- PÉREZ Vega, Moises (2005), "Fortalecimiento de las Legislaturas Locales como agencias de rendición de cuentas", en *El Poder Legislativo Federal y Local en el Marco de un Nuevo federalismo*, Cámara de Diputados, México (2005).

- _____ (2006), *Teorías de la Organización Legislativa: Contribuciones, Limitaciones y Desafíos de la Elección Racional*, en Acta Republicana Política y Sociedad, año 5, Número 5, México (2006).
- _____ (2009), *La debilidad Institucional de los Congresos Locales. Límites de la Democratización Mexicana y de la Transformaciones de las Relaciones Ejecutivo-Legislativo*, en Andamios vol 3, México (2009).
- PERROW, Charles (1980), "Zoo Story or Life in the Organizational Sandip" en Graeme Salaman y Kenneth Thompson (eds), *Control and ideology in organizations*, Stanford The Open University Press (1980).
- RAIGOSA Sotelo, Luis (2004), "Los órganos Legislativos de los Estados y la facultad de la solución de Conflictos políticos del Senado de la República, en Robert Balkin, *El poder legislativo estatal en México Análisis y diagnóstico*. Universidad Estatal de New York, México (2004).
- ROBBINS, Stephen P. (1987), *Organization Theory: Structure, Design, and Application*, Prentice-Hall, New Jersey (1983)
- RODRÍGUEZ, Alfonso (2007) "Historia de México", Trillas, México (1994).
- RODRÍGUEZ Orta, Eleazar (2010) *El Congreso del Estado de San Luis Potosí: Un enfoque desde los Estudios Organizacionales*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, Universidad Tangamanga.
- ROMERO, Vidal (2007), "¿Uno para todos y todos para uno? Una teoría sobre la relación del Presidente y su partido político, " en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey *Para que sirve el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México (2007).
- SÁINEZ Araiza, Alfredo (2007) "Las funciones y organización del Congreso, en Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México", en Ricardo Espinoza Toledo, y Jeffrey Weldon, *Para que sirve el poder legislativo*, UAM/U. de Colima/Porrúa, México (2007).
- SCOTT, Richard W. (2003) *Organizations: rational, natural and open systems*, New Jersey, Prentice Hall (2003).
- SHARKANSKY, Ira (1984), *Administración pública*, Edamex, México (1972).
- SIMON, Herbert A. (1988), *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos de decisionarios en la organización administrativa*, Aguilar, Buenos Aires (1988).
- SIRVENT Gutierrez, Carlos (2003) "Una Aproximación al Gobierno Interno de la Cámara de Diputados y el Trabajo en Comisiones", en Luisa Bejar Algazi y María Mirón Lince (Coordinadores) *El Congreso Mexicano Después de la Alternacia*. Senado de la República, México (2003).
- UGALDE, Luis Carlos (2003), "Desempeño Legislativo en México", en Luisa Bejar Algazi y María Mirón Lince (Coordinadores) *El Congreso Mexicano Después de la Alternacia*. Senado de la República, México (2003).
- VARELA Guinot, Helena (2007), "Un matrimonio mal avenido: el impacto de las malas relaciones, entre el Ejecutivo y el Legislativo", en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon *Para que sirve el poder legislativo*, Universidad Autónoma Metropolitana/Universidad de Colima/Porrúa, México (2007).
- VALADÉS, Diego (2005). "El Poder Legislativo Federal y Local en el nuevo marco del federalismo", en *El Poder Legislativo Federal y Local en el Marco de un Nuevo federalismo*, Cámara de Diputados, México (2005).
- VALENCIA Escamilla, Laura (2007) *La representación parlamentaria Un recorrido histórico por la teoría política*, UAM/ Porrúa/ Congreso del Estado de México, México, (2007).
- VEGA, Josue y Hernández Chacon, Gerardo (2007) "El Congreso de Colima un espacio en Disputa", en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon Jeffrey (2007) *Para que sirve el poder legislativo*, UAM/U de Colima/Porrúa, México.
- WEBER, Max (1992) *Economía y Sociedad, esbozo de la sociología comprensiva*, FCE, México.

Diccionarios y enciclopedias

- BACA Olamendy, Laura (y otros) Léxico de la política, FLACSO/FCE México (2000).
- BEALEY, Frank (1999) Diccionario de ciencia política, Istmo, Madrid (2003).
- BOBIO, Norberto (1976) Diccionario de política, Siglo XXI, México (1983).

Consultas de Internet

- Nacif Hernández, Benito y Sada Hidi Evaluación del desempeño legislativo
Reporte del primer año de sesiones de la LIX Legislatura (2003-2006) http://www.la.fnst-freiheit.org/uploads/11198/Reporte%5B1%5DEvaluacionDesempenoLegislativo%5B1%5D__1_.pdf 10 de Febrero de 2011
- Indicadores de Desempeño Legislativo. Segundo año de ejercicio de la LIX Legislatura, Nacif Hernández Benito, Díaz Iturbe Diego y Egren Moreno Jorge, <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/5/9/8/files/archivos/sip-8209.pdf> 3 de febrero de 2011

Leyes y reglamentos

- Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí. Junio de 2006
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de San Luis Potosí. 2007 (Reforma de 15-05-2010)
- Reglamento Interno del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado (Reforma de 15-05-2010)

◆ Los Reglamentos de las Cámaras

César Jáuregui Robles¹

El Reglamento Interior para el Congreso de la Unión, hasta la LX Legislatura, era el marco legal conductor junto con la Ley Orgánica para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el desarrollo del trabajo parlamentario, el cual se encontraba rebasado por Acuerdos Parlamentarios emitidos por cada una de las Cámaras para superar reminiscencias o viejas prácticas que, lejos de favorecer o mejorar el trabajo legislativo se asemejaba a una camisa de fuerza que en ocasiones servía para entorpecer o bien evitar la generación de bienes públicos, como son las leyes por simples formulismos evidentemente vigentes en el contexto de la ley.

Con independencia de lo anterior se discutió en más de una ocasión la posibilidad de que cada Cámara tuviese sus propias normas para regular el trabajo parlamentario, ya que el Reglamento Interior data de 1934, lo cual para el siglo XXI y un parlamento proactivo resultaba por demás obsoleto.

En la LXI Legislatura, que aún se encuentra funcionando, tanto senadores como diputados tuvieron el acierto, la disposición y el acuerdo mayoritario para que en ambas Cámaras se llevaran a cabo la discusión y aprobación correspondiente de los Reglamentos, tanto para el Senado de la República,² como para la Cámara de Diputados,³ integrantes del Congreso de la Unión.

1 Egresado de la Facultad de Derecho del Instituto Tecnológico de Monterrey, con maestría en Derecho Corporativo y Empresarial, por el mismo Tecnológico, que lo distinguió en su primera entrega 2010, del galardón de EX A LED emérito. Cuenta con un Diplomado en Derecho Constitucional expedido por la Universidad de Salamanca, España. Actualmente cursa el doctorado en Derecho, en la UNAM. Fue Diputado federal a las LV y LVII Legislaturas; fue senador secretario de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y Presidente de la Comisión Jurisdiccional, en las legislaturas LVIII y LIX, fungió como Presidente de la Comisión de Gobernación y Vicepresidente de la Mesa Directiva. Recibió la presea "Águila Canacintre al mérito legislativo". Ha sido profesor de Derecho Constitucional, Derecho Laboral y de Teoría del Estado en el Tecnológico de Monterrey campus Chihuahua y Consejero suplente del Poder Legislativo ante el IFE. Durante el año 2005 participó como consejero editorial del periódico *Reforma*. Actualmente es consejero de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación.

2 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Junio de 2010.

3 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010.

Estas acciones en específico emiten *per se* un mensaje positivo en cuanto a la construcción de mayorías y acuerdos, cuando se está a favor del fortalecimiento de las instituciones democráticas del país, es un esfuerzo que permite destacar las bondades del diálogo y la negociación política entre las diversas fuerzas políticas en pro de un beneficio colectivo, que en este caso lo que se buscaba era la modernización del Congreso de la Unión.

En este sentido cabe resaltar que los parlamentarios cuando tienen sentido y responsabilidad de Estado, priorizan las agendas particulares en aras de realizar un trabajo honesto, serio, dedicado y comprometido con el país. Este resultado tiene éxito en la medida en que los logros se comparten y el reconocimiento es generalizado, ya que no se encuentra propiamente ligado a una rentabilidad política electoral como desafortunadamente en la gran mayoría de las reformas que se encuentran pendientes –ello no es una práctica del todo positiva– los acuerdos políticos se encuentran estrechamente ligados al tema electoral, ya que siempre se trata de tener en los hechos un cálculo político en donde se mida la preferencia del partido político de que se trate para la elección en turno.

Sin embargo, en el tema de la modernización del Congreso, los legisladores tuvieron visión de estado y altura de miras puesto que avanzaron con la aprobación de los dos instrumentos, en los que prácticamente abrogan el Reglamento Interior por lo que hace a las disposiciones aplicables tanto a diputados como a senadores pues únicamente deja vigente dos aspectos, el primero de ellos sobre el Congreso General y el segundo sobre la Comisión Permanente, con la salvedad de que éstas seguirán vigentes hasta en tanto no se apruebe un nuevo instrumento normativo.

En ambos reglamentos se pueden apreciar diversos avances relacionados con el régimen de incompatibilidades que ha sido una exigencia de la sociedad e incluso de los propios legisladores para evitar que los integrantes de las legislaturas tengan interés en asuntos de estado para beneficio de un interés particular; otro de los aspectos que incorporaron en el reglamento es una breve regulación de una práctica que ha sido señalada de manera habitual, como lo es el cabildeo, ya que en no menos de una ocasión se ha mencionado que existen grandes corporativos que contratan despachos especializados para cabildear reformas que benefician a un determinado sector y que han ofrecido contraprestaciones a los legisladores que llegan a abanderar su causa; desde luego que no existe precedente que permita determinar fehacientemente esa circunstancia, pero que ha sido motivo de señalamiento público y es en este sentido que, para darle transparencia a una labor que es habitual dentro de un parlamento se optó por regular y delimitar el campo de acción de quienes ofrecen sus servicios de cabildeo.

Una práctica parlamentaria que se reguló de manera clara fue el de establecer tiempos definidos para la presentación de iniciativas, efemérides, dicámenes, posicionamientos de grupos parlamentarios que permiten tener un

orden en los debates y discusiones dentro de las sesiones de trabajo; anteriormente existía una disposición que facultaba a cualquier orador de disponer hasta treinta minutos para su exposición, lo cual hoy en día resulta por demás excesivo, por ello vale la pena resaltar el acotamiento en el uso de la tribuna para agilizar la presentación de iniciativas, dictámenes, posicionamientos e intervenciones a efecto de tener sesiones fluidas que permitan desahogar el trabajo agendado para cada sesión.

Otro aspecto positivo que se contiene en los reglamentos es el desarrollo y regulación de las facultades exclusivas de cada Cámara, es decir, establecer en los reglamentos por lo que hace al Senado de la República, un capítulo sobre el análisis de la política exterior, la aprobación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, la aprobación o ratificación de nombramientos de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía e integrantes de la Junta de Gobierno del Banco de México, procurador General de la República, ministros, embajadores, agentes diplomáticos y cónsules generales, empleados superiores de Hacienda e integrantes de las Fuerzas Armadas de nuestro país, así como el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, la declaratoria de desaparición de poderes y la solución de conflictos entre poderes de los estados y, por lo que hace a la Cámara de Diputados, se incluye en el reglamento respectivo la normativa que regula la discusión del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública.

Otro aspecto que se incluyó en ambos reglamentos es el diálogo con el Poder Ejecutivo a través de la pregunta parlamentaria, que sirve para la glosa de los informes de gobierno, pero además se incorpora la regulación de las comparecencias en el Pleno y en comisiones, así como la pregunta parlamentaria en comisiones; estos mecanismos de control y exigencia de cuentas claras es lo que permite al Poder Legislativo equilibrar la acción del Ejecutivo como lo establece Henri Pierre,⁴ o bien como se ha establecido doctrinalmente, como el ejercicio de los frenos y contrapesos en los que la asamblea parlamentaria tiene mecanismos para exigir una efectiva rendición de cuentas.

De ahí que el Congreso mexicano ha dado un paso significativo hacia la modernización del Poder Legislativo, ya que tuvo la visión y oportunidad para brindarse ordenamientos renovados y actualizados para hacerle frente a los nuevos retos que se tienen actualmente, como es implementar las reformas que se encuentran pendientes en el marco del régimen transitorio de los ordenamientos legales aprobados y el fortalecimiento en los mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Sin embargo, paradójicamente los encargados de revisar y exigir una efectiva rendición de cuentas en los otros poderes constituidos, son los legisladores que en cuanto a transparencia y rendición de cuentas han dado pequeños

4 Pierre, H., *La Vie Quotidienne a la Maison Blanche au Temps de Regan et de Bush*, Hachette, París, 1990, págs. 172/173, Nota tomada del libro *El Poder Parlamentario*, Pellet Lastra Arturo, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina 1995.

pasos que prácticamente han sido discretos por no decir nulos, lo que representa un reto mayor debido a que no se tiene claridad en cuanto a una política debidamente estructurada de transparencia y rendición de cuentas, lo cual es cuestionado por el general de la población.

Actualmente el Senado de la República no cuenta con un reglamento propio de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el marco jurídico que aplica es la Carta Magna, la ley federal en la materia y un acuerdo parlamentario emitido en el año 2003 sin que exista algún otro instrumento normativo aplicable; a diferencia de la Cámara de Diputados que cuenta con una normativa más amplia en la que incluye un Reglamento, pero que no funciona como realmente se creó por la falta de voluntad política para destrabar los mandatos aprobados por los propios diputados.

Una creciente demanda es conocer el destino y uso de los recursos que ambas Cámaras ejercen, en cuanto a obras y servicios, pero existe una inquietud generalizada por conocer lo relativo a los gastos que los grupos parlamentarios realizan con cargo a las subvenciones, que son partidas presupuestales que se les entregan por parte de las áreas administrativas de cada Cámara para el funcionamiento de los grupos parlamentarios con presencia en el Congreso de la Unión y que varía de acuerdo al número de integrantes.

De ahí que uno de los grandes retos que tiene el Poder Legislativo es legislar o bien implementar las acciones necesarias para transparentar sus acciones y así obtener el reconocimiento, pero sobre todo credibilidad por parte de la ciudadanía que espera un alto compromiso por parte de sus representantes populares que sirva para mejorar sustancialmente la imagen del Congreso o bien de las Cámaras para emitir un mensaje positivo de que quien exige cuentas y transparencia con ejemplo se encuentra en una esfera de transparencia, donde sin cortapisas se niegue o esconda bajo el pretexto de la confidencialidad o reserva, información sobre los recursos que se ejercen producto del esfuerzo de los ciudadanos por contribuir al crecimiento de nuestro país.

Transparentar la gestión pública ha sido una bandera de la alternancia democrática en nuestro país que ha contado con el respaldo de los poderes constituidos y demás órganos reconocidos en nuestro entramado constitucional, es decir sin el compromiso de los legisladores difícilmente se hubiesen podido implementar las reformas tanto constitucionales como legales que le ha dado sustento a esta política pública que llegó para quedarse; el gran reto que se tiene es el avance de todos los actores que confluyen en un mismo sentido y que no se caiga en la tentación de un retroceso bajo cualquier pretexto que inhiba el conocimiento público de lo que debe ser público.

Es aquí donde los legisladores deben de realizar las acciones necesarias para caminar conforme a los nuevos tiempos, una política institucional transparente, acceso a la información pública y protección de datos personales, que permita al Congreso de la Unión estar a la vanguardia en la materia.

◆ Las Tecnologías de la Información en la investigación legislativa

Luis Mendoza Cruz¹

Hoy en día, al referirnos al tema de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), resulta de gran importancia mencionar que su eje primordial es hacer accesible la información a todo el público. Es a través de los portales, redes sociales y buscadores que nos proporcionan las TICs que se hace posible dar visibilidad a todo tipo de pensamiento y opiniones y así enriquecer el debate y las propuestas.

Este avance de 180 grados ha permitido que actualmente las tecnologías de la información sean más democráticas para el ciudadano y autónomas e imprescindibles para las instituciones que requieren transparentar y difundir la información que de ella emane a los usuarios. Ya sea que la información tenga carácter administrativo o que verse sobre el ejercicio del gasto, plantillas de personal, perfil de los colaboradores o funciones y actividades de la institución a consultar, la información resulta asequible y transparente gracias a la tecnología y la comunicación.

En este contexto, la tecnología aunada a la información se constituye en una herramienta vital para transmitir cotidianamente a los ciudadanos lo que en los Congresos se debate, define y legisla, teniendo como producto final las propuestas e iniciativas de los legisladores.

Es a través de la transparencia en la generación y transmisión de información oportuna y útil que se pueden generar ciertos indicadores que permitan a la sociedad evaluar el trabajo legislativo.

Una pieza clave en la tarea legislativa es aquella que antecede a las seis etapas comúnmente conocidas del proceso legislativo: iniciativa, dictaminación, aprobación, revisión, publicación y vigencia; nos referimos a la labor de

¹ Director General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública, del Instituto *Belisario Domínguez* del Senado de la República.

investigación, tarea que debe estar ligada estratégicamente con la utilización de las nuevas tecnologías.

Con el fin de entender la importancia de los elementos que conforman las seis etapas del proceso legislativo y el trabajo que realizan los investigadores para obtener las mejores fórmulas que beneficien a nuestro país, a continuación se exponen cada una de ellas:

1. *Iniciativa*. Aparentemente, presentar una iniciativa parece cosa sencilla, pero el proceso de elaboración es complejo y lleva tiempo. A la presentación de una iniciativa, le antecede todo un proceso de investigación y estudio, incluso se celebran seminarios, a fin de poder dar sustento a la exposición de motivos que involucra conocimientos sociales, culturales, económicos, sociodemográficos, financieros y sobre todo, de un gran componente legal.
2. *Dictaminación*. Es importante que en comisiones de trabajo, nuestros legisladores cuenten con la información suficiente para elevar el nivel de debate, ya que no podemos perder de vista que está en juego el interés de todos los mexicanos, por lo que la tarea de los investigadores se vuelve fundamental en el momento en el que se convierten en los facilitadores de innovación valiosa, al coadyuvar al desarrollo de los trabajos legislativos. Es indispensable que se cuenten con los instrumentos técnicos y científicos para dotar a nuestros legisladores de datos precisos.
3. *Aprobación*. Aun cuando pareciera un punto fácil, no se trata sólo de emitir el voto a favor o en contra. El legislador toma la decisión con base en la información y conocimientos que le han proporcionado los estudiosos del proceso, quienes previamente han analizado el abanico de posibilidades, así como el impacto que generará la decisión que se tome.
4. *Revisión/Promulgación*. En éste caso, el Ejecutivo Federal puede promulgar la ley para incorporarla al ordenamiento jurídico, o ejercer su derecho de veto, y no aceptar una ley ya aprobada por el Congreso, para lo cual también necesita contar con las herramientas necesarias que igual que en los puntos anteriores, proporcionan los investigadores.
5. *Publicación*. Una vez aprobada y sancionada, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, para que conforme al principio de publicidad, sea del conocimiento de todos los que deberán cumplirla. En este caso, podemos observar que aun cuando es un mero trámite, con ayuda de las nuevas tecnologías de la información, es posible que todos tengamos acceso a la información de manera inmediata.
6. *Vigencia*. Se refiere a la fecha en la que esta disposición comenzará a regir, la cual será después de su publicación en el DOF; gracias a las nuevas tecnologías de la información, podemos tener acceso a los medios electrónicos y consultarlos desde nuestras casas y oficinas en el momento necesario.

En el desarrollo de cada una de las etapas de la tarea legislativa se puede observar que todo sería más complejo sin la utilización de herramientas tecnológicas que nos facilitan la búsqueda y obtención de información y que a su vez elevan la calidad del trabajo de investigación.

En el uso de información, comunicación y transparencia es posible encontrar las agendas legislativas de los partidos políticos, que son otra serie de procesos que hay que desarrollar con apoyo de investigadores y de perspectivas comparadas para poder comprender cómo se integra una agenda legislativa y cómo también, a partir de esta agenda, pueden procesarse o no los temas que ahí están considerados.

La evaluación de estos trabajos resulta asimismo una tarea relevante. La sociedad día con día se encuentra más interesada en los asuntos públicos, en aquellos que de manera directa o indirecta tienen impacto en su bienestar y calidad de vida y siendo la tarea legislativa parte sustancial de estos asuntos, es que hoy los ciudadanos se encuentran interesados en evaluar la eficiencia y eficacia del trabajo legislativo, de forma tal que un indicador que cuantifique la eficiencia del proceso legislativo (iniciativas presentadas-*versus*-aprobadas) pudiera parecer muy útil.

Haciendo un balance legislativo de la labor del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado del 2006 al 2011, encontramos que se han presentado 650 iniciativas, teniendo como resultado la dictaminación y aprobación de 98, así como 388 pendientes. Esto que pudiera parecer poco, en realidad es un trabajo legislativo de enorme valía para la sociedad, pues se han aprobado un núcleo importante de reformas constitucionales y leyes relevantes para los temas de interés nacional como las siguientes:

- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia; mediante la cual es posible establecer la protección legal para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como establecer su derecho a una vida libre de violencia, conforme a los principios de igualdad y no discriminación. (Publicado DOF 28-01-2011)
- Reformas al Código Penal que establecen mayores penalidades contra el abuso de niños, pederastia y prevención de los mismos, en especial si quienes lo cometen tienen ascendente de parentesco o son ministros de culto. (Publicado DOF 30-11-2010)
- Regulación de comisiones bancarias y establecimiento de productos de nómina con cero comisiones, para cuentahabientes con depósitos mensuales hasta por 8,300 pesos. Se expidió una nueva Ley General de Instituciones de Crédito, que establece la obligación de transparentar el cobro de comisiones y contiene un capítulo de sanciones específicas en caso de incumplimiento. (Publicado DOF 15-06-2007)

- Reforma constitucional (art. 73 y 127) a efecto de establecer salarios máximos para los servidores públicos. Ningún funcionario podrá tener un salario superior al del Presidente de la República. (Publicado DOF 24-08-2009)
- Ley para la Reforma del Estado, que estableció una agenda de diálogo, creó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos y estableció el marco legal para, en el seno del Congreso, dialogar y acordar los temas urgentes de la agenda nacional. Durante la vigencia de la ley (un año calendario a partir de su publicación el DOF el 13 de abril de 2007) derivó:
 - Reforma constitucional en materia electoral, a efecto de establecer un modelo electoral basado en el financiamiento público, reducción de los plazos de precampaña y campaña y difusión de promocionales sólo en tiempos del Estado, así como precisión de las causales de nulidad electoral (Publicado DOF 13-nov-2007).
- Reforma constitucional referente al sistema de seguridad y justicia penal; que permite el paso del sistema inquisitorial, al sistema culposo, con base en el principio de presunción de inocencia; asimismo, el establecimiento de la oralidad en los juicios y el establecimiento de medios de arbitraje judicial. Se estableció un periodo de transición de ocho años y consta del siguiente paquete de reformas publicadas en el DOF 28-11-2008.
 - Reforma constitucional en materia de amparo.
 - Nueva Ley de Amparo.
 - La resolución de contradicción de tesis por Plenos de Circuito.
 - Reforma legal referente al sistema de seguridad y justicia penal, a efecto de armonizar el marco legal conforme a la reforma constitucional en la materia.
 - Reforma constitucional en materia de rendición de cuentas, con un nuevo formato para el informe presidencial, el cual deberá ser entregado por escrito; la pregunta parlamentaria y el sistema de comparecencia de altos servidores públicos bajo juramento de decir verdad. (Publicado DOF 15-agosto-2008)
 - Viajes al exterior del titular del Ejecutivo Federal hasta por siete días sin requerir autorización expresa del Congreso, debiendo informar de los resultados obtenidos a las Cámaras. (Publicado DOF 29-agosto-2008)
 - Nuevo Reglamento del Senado de la República, en el cual, entre otras cosas, se reglamenta la disposición constitucional relativa al nuevo formato del informe presidencial, pregunta parlamentaria y comparecencias bajo protesta de decir verdad en la Cámara Alta. (Publicado DOF 20-diciembre-2010)

- Modernización de Petróleos Mexicanos; tras una amplia consulta pública organizada por el Senado, se estableció la modernización de Pemex mediante un paquete de leyes. (Conjunto de decretos Publicados DOF 28-11-2008)
 - Reforma a la Ley Orgánica del Artículo 27 en el ramo del petróleo (seguridad nacional energética).
 - Reformas a las Leyes de la Comisión Reguladora de Energía, Federal de Entidades Paraestatales, de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas;
 - Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para establecer en la Secretaría de Energía la conducción de la política energética con el apoyo técnico de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
 - Ley de Petróleos Mexicanos que establece:
 - Autonomía de gestión;
 - Consejeros independientes profesionales;
 - Contratos incentivados;
 - Acotamiento en el descenso en la producción de petróleo crudo y estrategia para la reposición de reservas.
 - Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
 - Régimen fiscal de Pemex (liberación de recursos al disminuir el porcentaje del derecho de extracción de petróleo).
 - Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y Financiamiento de la Transición Energética.
 - Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.
 - Fondo Nafin para apoyar el desarrollo de proveedores y contratistas nacionales abastecedores de la industria petrolera.
 - Apoyo al campo, mediante la producción de fertilizantes nitrogenados a partir de gas natural por parte de Pemex, a precios accesibles a los productores agropecuarios nacionales.
- Reforma del Sistema de Pensiones, al establecer un nuevo régimen para los trabajadores al servicio del Estado basado en la individualización de cuentas de retiro para nuevo ingreso (PENSIONISSSTE); un nuevo esquema de aportaciones para la seguridad social y la salvaguarda de los derechos de los trabajadores en activo. (Publicado DOF 31-03-2007)
- Fortalecimiento y estabilidad de las finanzas públicas (DOF 27-12-2006)
 - Aprobación de las Leyes de Ingresos de la Federación correspondientes a los años 2007, 2008, 2009 y 2010; en éstas se consideró:

- Reforma al régimen fiscal de Pemex, disminuyendo los derechos de extracción de petróleo a efecto de liberar recursos de inversión para la paraestatal.
- Impuesto Empresarial a Tasa única, como un impuesto de control a los ingresos de las empresas y personas con actividades empresariales.
- Impuesto a los Depósitos en Efectivo, como un impuesto para gravar el flujo de efectivo derivado de transacciones económicas en efectivo, propias de la economía informal.
- Incrementos al IVA y al ISR, a efecto de incrementar los ingresos tributarios y contribuir a la despetrolización de las finanzas públicas.

Se dotó al Ejecutivo Federal de nuevos instrumentos constitucionales y legales para combatir de mejor manera al crimen organizado, a efecto de restablecer la seguridad pública:

- Nueva Ley de la Procuraduría General de la República. (DOF 29-05-2009)
- Reforma constitucional para dotar al Ministerio Público de nuevos instrumentos de investigación: creación de la figura de arraigo con supervisión judicial; establecimiento de jueces de control para autorización de intervenciones telefónicas y autorización a distancia de órdenes de cateo en situaciones que lo justifiquen. (DOF 18-06-2008)
- Nueva Ley de la Policía Federal; para investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables. (DOF 01-06-2009)
- Nueva Ley de Seguridad Nacional; que crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública. (DOF 02-01-2009)
- Ley contra el Narcomenudeo y Combate a las Adicciones; (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código de Procedimientos Penales), para alcanzar dos objetivos: por un lado, que tanto las Entidades Federativas como la Federación combatan coordinada y conjuntamente el fenómeno delictivo del narcomenudeo y; por otro, que a través de un programa nacional de salud se brinde, junto con centros especializados, atención adecuada al farmacodependiente. (DOF 20-08-2009)
- Ley de Extinción de Dominio, a efecto de fortalecer el combate a la delincuencia organizada, extinguiendo el dominio a favor del Estado de aquellos bienes que hubieran sido utilizados en la comisión de ilícitos. (DOF 01-06-2009)
- Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro; (además, reformas al Código Federal de Procedimientos Penales,

del Código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada) que endurece las penas en general, establece penas de hasta 70 años a secuestradores que asesinen o mutilen a víctimas, impide la liberación anticipada, establece un fondo para la atención de las víctimas y la creación de unidades especiales, además de jurisdicción federal en la materia. (DOF 30-11-2010)

- Reforma a la Ley General de Población (en materia de trata de personas), que eleva la penalidad (de 8 a 16 años) a quien pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país sin la documentación previa, delito que se perseguirá de oficio y con penalidades aún mayores en caso de trato inhumano y vulneración de derechos. (DOF 02-07-2010)
- Reformas a la Ley Federal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; a efecto de regular el derecho a la información pública gubernamental y establecer la protección de los datos personales. (DOF 05-07-2010)
- Ley Federal para la Protección de Datos Personales en posesión de los Particulares; con objeto de proteger los datos personales particulares bajo los principios de licitud, consentimiento, información, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad. (DOF 05-07-2010)
- Reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones, para crear el Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil. Con el propósito de dotar de seguridad a los usuarios de telefonía móvil y cerrar esquemas de comunicación, amenaza y extorsión propios de la delincuencia. (DOF 09-12-2008)
- Reforma a la Ley federal de Armas de Fuego y Explosivos y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República para que los ministerios públicos, peritos y funcionarios de las procuradurías puedan portar armas (Dictamen aprobado en el Senado el 2011-04-27 y turnado a la Cámara de Diputados).

En el ámbito del fortalecimiento de diversos derechos sociales:

- Reforma constitucional en materia de Acciones Colectivas, a efecto de integrar y posibilitar en la Constitución instrumentos que regulen la tutela de los derechos colectivos. (Aprobada el 28-04-2011, pendiente de publicación en el DOF)
- Ley General para el Control del Tabaco, que establece espacios libres de humo, prohibición de fumar en espacios públicos, prohíbe la venta de cigarrillos individuales y establece espacios específicos para fumadores. (DOF 29-07-2010)

- Mayores impuestos a tabacos labrados y a bebidas alcohólicas (IEPS). (DOF 29-07-2010)
- Reformas a la Ley General de Salud, para establecer diversas garantías a los usuarios de servicios médicos, como: indicar en recetas médicas el componente activo genérico, además de la denominación comercial; establecer la obligación de título profesional médico en servicios de cirugía estética, entre otros. (DOF 27-04-2010)
- Reformas a la Ley General de Salud y a la Ley General de Educación, en materia de combate a la obesidad. A efecto de establecer en los centros escolares un régimen nutricional apropiado, prohibiendo la venta de productos con bajo contenido nutricional y alta concentración de grasas y sales. (DOF 28-01-2011)

Ante la emergencia económica del 2009, el Senado organizó el Foro México ante la Crisis, que derivó en la aprobación de un paquete legislativo:

- Con el propósito de agilizar la inversión de los recursos en infraestructura, Reforma a la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, y el Código Penal Federal, a efecto de simplificar los procesos de licitación y solvencia de inconformidades, fomentar la participación de PyMES, transparentar los fallos y mayores sanciones a servidores públicos que cometan irregularidades. (DOF 28-05-2009)
- Reforma a la Ley de Ciencia y Tecnología, a efecto de actualizar el marco legal respectivo para fomentar mayor competitividad, apoyando la innovación, fomentando la vinculación entre centros de investigación e industria a través de incentivos fiscales. (DOF 28-06-2009)
- Reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Ley del Seguro Social y Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, a efecto de dotar de acceso a los recursos de su cuenta individual de Afore, a los trabajadores que se encuentren en situación de desempleo en forma temporal. (DOF 26-05-2009)
- Asimismo, reforma a la Ley del SAR, IMSS e Infonavit, a efecto de redistribuir las cuotas de Afores, incrementando las de retiro, cesantía y vejez y disminuyendo las que son exclusivamente para vivienda, para que trabajadores de hasta 30 años de edad con ingreso inferior a 3 salarios mínimos, puedan complementar los recursos de su subcuenta de retiro, cesantía y vejez con el 30% de los recursos de la subcuenta de vivienda que antes no podían usarse para este propósito. (DOF 12-02-2009)

- Legislación en materia de subcontratación (*outsourcing*), reforma a la Ley del Seguro Social, a efecto de proteger a los trabajadores del abuso de figuras de subcontratación. (DOF 18-06-2009)
- Expedición de la nueva Ley General de Turismo, a efecto de replantear la dinámica del sector turístico mexicano, para permitir su adaptación a los nuevos esquemas globales. (DOF 17-06-2009)
- Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores, que establece la obligación de los patrones de instalar comedores o proveer recursos a los trabajadores para mejorar su nutrición e incrementar la productividad laboral, mediante la deducción del ISR de hasta un salario mínimo elevado al año por trabajador por este concepto. (DOF 17-01-2011)
- Reforma constitucional para despenalizar la difamación y la calumnia en el ejercicio del periodismo. (Dictamen turnado a la Comisión de Gobernación. 07-02-2011)
- Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, estableciendo el régimen jurídico del principio normativo de la política exterior relativo a cooperación internacional para el desarrollo, estableciendo a la Secretaría de Relaciones Exteriores como la autoridad competente en la materia. (Aún pendiente de publicación por el Ejecutivo Federal).
- Ley Federal de Asociaciones Público-Privadas, que permitirá formalizar las asociaciones de la APF con particulares para la prestación de servicios, incluidos aquellos en los que se requiera construir infraestructura, con mecanismos de financiamiento distintos a los establecidos en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados, así como por la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos del Sector Público. (DOF 28-04-2010)
- Regulación de comisiones máximas y tasas de interés por el Banco de México. Reforma a diversas disposiciones de la Ley del Banco de México, Ley de Instituciones de Banca y Crédito, de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros y de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, entre otras, a efecto de que Banxico disponga de facultades para fijar las comisiones o cargos máximos causados por las operaciones de crédito, así como para que autorice de forma mensual las tasas activas máximas de interés y dicte las disposiciones de márgenes de intermediación bancaria aplicables a tasas de interés. (DOF 25-05-2010)
- Nuevo Reglamento del Senado de la República, que actualiza las disposiciones del manejo parlamentario y conducción de debates, así como reglamenta las figuras del informe presidencial por escrito, pregunta parlamentaria, comparecencia bajo protesta de decir verdad, e introduce figuras para modernizar el debate y la relación entre los poderes, mediante la iniciativa con aval de grupo y el punto de acuerdo con pregunta parlamentaria. (DOF 04-06-2010)

- Ley de Derechos Humanos, los cuales adquieren rango constitucional. Se podrá castigar la discriminación por preferencias sexuales y por origen étnico y nacional, entre otras. La CNDH podrá investigar cualquier violación de DDHH. Se modifican 11 artículos constitucionales. (DOF 31-03-2011).

Del simple análisis emitido del trabajo realizado por el Congreso se desprende que a pesar de ser un número importante de reformas constitucionales y legales, la actividad legislativa no debe medirse únicamente por las cifras que arrojan las iniciativas presentadas y aprobadas. La tarea legislativa involucra múltiples y diversos procesos por lo que su evaluación debe realizarse con métodos primordialmente cualitativos, y no sólo cuantitativos. Sin embargo el primer paso para contar con información que nos permita realizar una evaluación es sistematizar nuestros datos. Ordenar, compartir y transparentar la información y esto se logra a través de un sistema de información accesible para todos.

Por lo anterior, si la propuesta de construir un Sistema Mexicano de Información Legislativa se consolida, estaremos en la posibilidad de vincular a través de un sistema informático a todos los entes generadores de información legislativa a fin de que ésta se concentre en una base de datos válida y oportuna del ámbito legislativo. Así mismo será posible interactuar con los 32 Congresos estatales y ALDF, con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la Cámara de Diputados, así como con los Institutos y Universidades del país.

También con este Sistema se pretende ofrecer el registro histórico de información legislativa como antecedentes de determinados periodos legislativos, a través de incluir espacios interactivos de consultas que propicien la participación de la sociedad con el propósito de intercambiar opiniones, realizar observaciones y/o comentarios, así como establecer comunicación con los legisladores. Es decir, de lo que se trata es de acercar la ciudadanía a los Congresos, lograr que la sociedad se sienta parte de la labor legislativa, sin olvidar por supuesto, que esta herramienta ayudará a construir consensos y acuerdos, así como contribuir a mejorar la percepción de la labor en los Congresos, además de diferenciar exactamente la rama legislativa de la ejecutiva.

Por otro lado, también nos permitirá realizar el análisis cualitativo de los vacíos que aun prevalecen en los Congresos, como por ejemplo la rendición de cuentas, de objetivos y resultados en materia de gasto, con el fin de encauzar responsabilidades.

De esta forma, estoy convencido que no hay mejor medio de interacción con la sociedad que el avance e implementación de las tecnologías de la información y con esta propuesta del SIMIL, lograremos el acceso a la información para todo aquel que se encuentre interesado en conocer más del ámbito legislativo.

◆ Racionalidad legislativa operativa: el modelo mexicano

Gonzalo Santiago Campos¹

1. Preliminar

En el *estado de derecho positivista* la ley logra alcanzar “el cénit de su importancia institucional, como producto de una voluntad contingente, no sometida a otros límites que la voluntad de los detentadores de la soberanía, pero...”, esa misma implícita arbitrariedad le priva de su estrecha vinculación a la razón, que se va desplazando paulatinamente de la creación a la aplicación del derecho”,² por tal razón vemos el número tan amplio de trabajos desarrollados acerca de la argumentación en la labor jurisdiccional.

Asimismo, “con la instauración de lo que ha sido llamado el *estado de derecho constitucional* la ley sufre... un nuevo embate, en este caso derivado de la pérdida de *status* consecuente con su necesaria acomodación a las prescripciones normativas constitucionales”,³ pues ahora su actividad en el Estado de Derecho se limita a ser reglamentaria del texto fundamental, además de tener que respetar los principios consagrados por la Constitución.⁴

Por otro lado, la actividad legislativa no escapa a los aspectos mínimos de racionalidad que se esperan de los actos humanos, pues como bien señala Matti Sintonen:

1 Maestro en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

2 Díez Ripollés, José Luis, “Presupuestos de un modelo racional de legislación penal”, *Doxa. Cuadernos de filosofía*, Alicante, núm. 24, 2001, pp. 485-486.

3 *Ibidem*, p. 486.

4 Hoy día los problemas de la ley se han agudizado, por ejemplo, la legislación comunitaria se impone sobre los ordenamientos legales nacionales; ejemplo de ellos son los tratados internacionales y la legislación comunitaria europea.

La racionalidad no es sólo una noción profundamente enraizada en nuestra imagen de nosotros mismos, sino que también constituye un importante principio en las ciencias humanas. Este principio –denominado Principio de Racionalidad– opera no sólo en la filosofía (incluyendo la ética y la filosofía social), sino también en psicología, sociología, antropología y algunos sectores de la arqueología, historia, educación, literatura y otras áreas de las humanidades y de las ciencias sociales.⁵

Es así que la creación de normas, como elaboración humana, debe atender a este citado principio de racionalidad, mismo que se refleja en la forma como son argumentadas las leyes, ya en la etapa de investigación y fundamentación (prelegislativa), o bien, en la de confección de las normas (legislativa).

El presente trabajo tiene como objetivo desarrollar el modelo de racionalidad legislativa operativa para el caso de nuestro país; para ello describo brevemente los aspectos de la racionalidad legislativa descritos por Manuel Atienza; en el segundo punto, y central en esta ocasión, detallo las condiciones que dan el carácter de racional a un modelo legislativo, a partir de los señalado por Juan Antonio García Amado; en la parte final se apuntan algunas reflexiones a manera de conclusión.

2. Racionalidad legislativa

El Dr. Manuel Atienza ha establecido un modelo acerca de la racionalidad legislativa, a través del cual resalta la importancia que tiene la razón en el proceso de creación de normas jurídicas, pues considera que la racionalidad jurisdiccional se torna inalcanzable sin una previa racionalidad legislativa, ya que “la racionalidad legislativa –o, al menos, cierto grado de racionalidad legislativa– es un presupuesto necesario para poder hablar de racionalidad en la aplicación del Derecho”.⁶

En primer lugar, Atienza considera que la *racionalidad de la legislación*⁷ puede ser entendida de tres formas diferentes:

- a. Puede referirse a la legislación en cuanto tal, lo que implica plantearse cuál es el lugar que ocupa...en el contexto de todo el sistema y en relación con los otros elementos del sistema...; o bien cuál es su función en el contexto de la evolución de los sistemas jurídicos.
- b. Puede entenderse referida al proceso de la producción de las leyes; la cuestión a plantearse, entonces, es bajo que condiciones...puede considerarse racional la actividad de legislar (entendiendo por tal, en

5 Sintonen, Matti, “La racionalidad en el pensamiento y en la acción”, *Doxa. Cuadernos de filosofía*, Alicante, núm. 24, 2001, p. 616.

6 Atienza, Manuel, “Razón práctica y legislación”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, 1ª época, Vol. I, núm. 3, septiembre-diciembre de 1991, p. 29.

7 Nótese que al autor en cita se refiere a la racionalidad de la legislación, y no a racionalidad legislativa.

sentido amplio, la producción deliberada de normas de carácter preferentemente general y abstracto).

- c. Finalmente, cabe hablar también de racionalidad en relación con el resultado de ese proceso, esto es, de racionalidad de las leyes.⁸

Pues bien, Atienza parte de considerar al proceso de creación de normas (legislación) como una *serie de interacciones*, en la que intervienen elementos diversos: editores (los autores de las normas), destinatarios (aquellos a quienes las normas se dirigen), sistema jurídico (conjunto del que pasa a formar parte la nueva ley), fines (objetivos o metas que se persiguen al establecer las leyes) y valores (ideas que sirven para justificar los fines); y el producto de dichas interacciones son las *leyes*.

Una vez establecidos los anteriores elementos, Atienza considera que en la actividad legislativa se pueden distinguir cinco modelos, ideas o niveles de racionalidad:

1. *Racionalidad comunicativa o lingüística* (R1). Consistente en la capacidad del editor para transmitir al destinatario un mensaje con claridad.
2. *Racionalidad lógico-formal* (R2). A través de la cual se debe incorporar armoniosamente la nueva ley al sistema jurídico.
3. *Racionalidad pragmática* (R3). Esto es, la adaptación de la conducta del destinatario a lo establecido por la nueva ley.
4. *Racionalidad teleológica* (R4). Vinculada con la obtención de los fines sociales que persigue la ley.
5. *Racionalidad ética* (R5). Tanto las conductas como los fines que pretende alcanzar la ley presuponen ciertos valores, los cuales deberían ser objeto de justificación ética.

Con estos niveles de racionalidad, Atienza elabora dos tipos de análisis: uno interno, y otro externo. En cuanto al primero, señala que “cada modelo o idea de racionalidad construye de cierta manera los elementos de la actividad legislativa; permite distinguir ciertas disciplinas que cumplen un papel rector, de otras que tienen un carácter simplemente auxiliar; define una noción de irracionalidad; y sugiere qué técnicas utilizar para incrementar la racionalidad”.⁹

Por lo que se refiere al análisis externo, “se trataría de mostrar las relaciones que guardan entre sí estos diversos niveles de racionalidad: así, cabría decir que entre ellas se dan tanto relaciones de compatibilidad..., como de dependencia..., o incluso de incompatibilidad...”.¹⁰ Estos dos niveles de racionalidad

8 Atienza, Manuel, *op. cit.*, p. 18.

9 Atienza, Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, Madrid, Civitas, 1997, p. 28.

10 *Idem*.

los he analizado y desarrollado en otro lugar, por ello en esta ocasión solamente centraré mi atención en la racionalidad operativa.¹¹

3. Racionalidad legislativa operativa

La racionalidad legislativa puede ser representada a través de un modelo, mismo que ha sido denominado por García Amado como *racionalidad legislativa operativa* (procedimental o pragmática), el cual debería contener tres tipos de exigencias o condiciones:

- a. Condiciones *del legislador*. Hacen referencia al modelo o la vía por la que el legislador llega a ser tal. Legislador racional en su condición sería aquel que llega a esa posición como resultado de un proceso cuyos requisitos formales o procedimentales idealmente aseguran que:
 - Nada oculto, inconfesable o engañoso se esconde tras el propósito o la manera de acceder. Tiene esto que ver con asuntos tales como la transparencia en la financiación de los partidos y las campañas, por ejemplo.
 - Las ideas, programas y propósitos son conocidos o cognoscibles con una mínima fiabilidad.
 - Los procedimientos, campañas, elecciones, recursos... son escrupulosos y equitativos y garantizan suficientemente la correspondencia del resultado con las preferencias del electorado.

De estas condiciones se percibe la importancia que tiene de las normas electorales como precondition de una legislación que se quiera considerar como racional.

- b. Condiciones del *ejercicio* de la legislación (como actividad). Se sintetiza en la racionalidad comunicativa y se resumen en los siguientes apartados.
 - Condiciones de competencia: asesores, equipos técnicos, etc. Se trata de que quienes deciden, tengan la mejor información para su consideración y discusión.
 - Condiciones de conocimiento. Se trata de que todos los legisladores conozcan la norma, puedan estudiarla suficientemente, etc.
 - Condiciones del debate. Regulación de la presentación y discusión de enmiendas, de los modos de votación, etc.

Estas y otras muchas condiciones tendentes a asegurar que el legislador pueda conocer suficientemente la norma, opinarla, discutirla y votarla del modo

¹¹ Véase Santiago Campos, Gonzalo, *Racionalidad y argumentación jurídica legislativa*, México, Cámara de Diputados-Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2006, Serie Roja: Temas Parlamentarios, p. 51.

más racional e informado, vendrían a mostrarnos la importancia capital que los reglamentos parlamentarios adquieren desde el punto de vista de una teoría de la legislación preocupada por la racionalidad práctico-comunicativa.

- c. Condiciones del *resultado o producto* (la ley). Aquí se inserta la importancia de la técnica legislativa también para una teoría normativa de la legislación. Todas las reglas relativas al lenguaje de la norma, al sistema, a su viabilidad práctica, a su grado de efectividad posible, etc., son preconditiones de una legislación que pueda verse racional en cuanto producto de una actividad legislativa también racional.

Aquí se acredita la importancia de las directrices de técnica legislativa. Pero no sólo de la técnica al servicio de cualesquiera finalidades legislativas, sino incluso de la técnica en sus implicaciones para la racionalidad comunicativa y pragmática del derecho y para un modelo de institucionalización de los poderes.¹²

3.1 Condiciones del legislador

En primer lugar es necesario revisar el modelo a través del cual se integra el Poder Legislativo Federal, que da acceso a ser parte de una de las dos Cámaras legislativas: de Diputados y de Senadores. El sistema representativo, como se le conoce a la forma de integrar a los cuerpos legislativos en nuestro país y en la mayoría de los países de occidente, consiste

...en la atribución de la expresión (oficialmente sólo ella) de la soberanía a los representantes del pueblo. En otras palabras, éstos son censados a representar al propio pueblo pero, en la práctica, conlleva la exclusión del pueblo del ejercicio de la soberanía (es decir, en término general, hacer la ley)... [Así]... La única participación aceptable..., conlleva al pueblo a la elección de sus "representantes".¹³

La idea de representación como la conocemos en la actualidad, aparece asociada a las democracias de masas que se construyó en la Europa occidental entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX; el denominado "modelo representativo clásico", ha sido la solución histórica al problema de la representación política de las masas populares, conformando así los regímenes democrático-liberales. Son tres los principios en los cuales se fundan tales regímenes: los sistemas de partidos (competencia pluralista), el Estado

12 García Amado, Juan Antonio, *Ensayos de filosofía jurídica*, Bogotá, Temis, 2003, pp. 19-20.

13 Le Brazidec, Gwénaél, "Régimen representativo y democracia directa: hacia la participación política de los ciudadanos", en Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, p. 355.

de bienestar (una institucionalidad estatal inclusiva) y la incorporación de los grupos de interés y los movimientos sociales (apertura participativa).

La Constitución federal de 1917, al igual que los anteriores textos constitucionales en nuestro país, reconoció el sufragio universal, continuó con un Legislativo bicameral (recordemos que en 1874 se reinstauró la Cámara de Senadores); además, instauró la elección directa; en consecuencia, se considera que el sistema representativo se podía ubicar dentro de la teoría clásica de la representación.

Los artículos 51, 52, 53 y 54 de la Constitución federal configuran el sistema representativo mixto con dominante mayoritario en nuestro país, cuyas principales características son:

- a. La Cámara de Diputados podría contar hasta con 500 miembros.
- b. 300 de ellos serían electos por votación mayoritaria por medio del sistema de distritos electorales uninominales.
- c. Hasta 200 diputados electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, electos mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.
- d. Los 300 distritos electorales uninominales resultan de dividir a la población total del país entre esos distritos. La distribución de los distritos uninominales entre los Estados se realiza tomando en cuenta el último censo general de población.
- e. La representación de un Estado no puede ser menor a dos diputados de mayoría.
- f. Las circunscripciones plurinominales pueden ser hasta cinco.
- g. Para la elección de los 200 diputados, conforme al principio de representación proporcional, se debe ajustar a las reglas siguientes:
 1. Los partidos políticos tendrán derecho a acreditar listas regionales siempre y cuando participen con candidatos a diputados de mayoría en cuando menos doscientos distritos uninominales.
 2. No tienen derecho a diputados de representación proporcional los partidos que hubiesen obtenido 60 o más diputados de mayoría, y los que no alcanzaran cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.
 3. Al partido político en cuestión se le asigna el número de diputados de su lista regional conforme al porcentaje de votos obtenidos en la votación nacional emitida, y para dicha asignación se sigue el orden que tienen los candidatos en las listas respectivas.

Además, ningún partido político puede contar con más de 300 diputados por ambos principios, aún cuando hayan obtenido el 60% más o menos de la votación nacional emitida; de igual forma, una vez asignadas las diputaciones

por representación proporcional con base en el procedimiento establecido, las que resten por el mismo principio se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales estos últimos.

Por lo que hace al Senado de la República, el texto constitucional establece que se integrará por 128 miembros, cuatro por cada Estado de la República y cuatro por el Distrito Federal, de los cuales, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría; para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Mientras que, los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.

Por lo que hace al financiamiento de los partidos políticos, el artículo 41 constitucional y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) son el marco normativo que sirven de referencia para reglamentar dicho financiamiento. En México se permiten dos tipos de financiamiento a partidos: público y privado.¹⁴ Con la reforma constitucional de 1996,¹⁵ la asignación y obtención de recursos por parte de los partidos se basa en:

- La predominancia del financiamiento público frente al privado;¹⁶
- Reglas específicas que permiten obtener a los partidos financiamiento privado y los límites de las donaciones;¹⁷
- Prohibición de financiamiento privado por parte de sectores determinados, como son: de gobiernos, del extranjero, de las iglesias, de empresas mercantiles, de mexicanos en el extranjero y de donativos anónimos;¹⁸
- Topes a los gastos de campaña;
- Fiscalización de las finanzas de los partidos¹⁹ así como de las sanciones aplicables en caso de violentar el marco normativo.

14 El artículo 77 del COFIPE a señala a la letra que, “el régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades: a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento; b) Financiamiento por la militancia; c) Financiamiento de simpatizantes; d) Autofinanciamiento; y e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos”.

15 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

16 Con ello se busca “garantizar un nivel de recursos suficiente para que la competencia electoral sea eso: una competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria y no un ritual con ganadores y perdedores predeterminados”. Woldenberg K, José, “Relevancia y actualidad de la contienda”, en Carrillo, Manuel *et. al* (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 21.

17 Por lo que se prohíben las aportaciones de personas no identificadas y se establecen límites al financiamiento de simpatizantes, que no puede exceder del 10% del total del financiamiento público otorgado.

18 Véase artículo 49 del COFIPE.

19 Para ello se creó la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Ahora bien, para que los electores obtengan información de los partidos políticos, tanto de sus idearios como de sus programas de acción en caso de que los ciudadanos sufraguen a su favor, deben publicar y difundir, en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden, en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate.

En ese sentido, como parte de la obligación de difundir información, los partidos tienen la posibilidad de acceder en forma permanente, por medio de los tiempos oficiales, a la radio y la televisión, así como de disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Sin duda, los medios masivos de comunicación son un factor fundamental en las contiendas electorales, por esa razón, la autoridad electoral en México es la encargada de reglamentar la administración de los tiempos en radio y televisión que corresponden al Estado.

Así, existen tres momentos en los cuales se reglamenta de forma diferente los tiempos en medios masivos de comunicación: períodos fuera de precampaña y campaña electoral federal; período de precampaña electoral federal y períodos de campaña electoral federal. En cada uno hay reglas diferentes, de acuerdo con las siguientes pautas:

- Fuera de los periodos de precampaña y campaña electoral federal, el Instituto administrará hasta el doce por ciento del tiempo total del Estado en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad de dicho tiempo.
- Del tiempo total de que disponga el Instituto fuera de los periodos de precampaña y campaña electoral federal, el 50 por ciento se asignará a los partidos políticos nacionales y el restante al Instituto.
- La asignación de tiempos entre los partidos políticos nacionales se distribuirá de forma igualitaria...
- Desde el inicio del periodo de precampaña electoral federal y hasta el término del día de la jornada electoral, el Instituto administrará 48 minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario de programación comprendido entre las 06:00 y las 24:00 horas.
- Los partidos políticos, durante el periodo de precampañas, dispondrán, en conjunto, de 18 minutos diarios para la transmisión de mensajes, a razón de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario de programación a que se refiere...[el párrafo anterior].
- El tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos se distribuirá de conformidad con el siguiente criterio: a) 30 por ciento del total, en forma igualitaria, y b) El

70 por ciento restante, en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior.

- Durante el periodo de campañas electorales federales y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto administrará 48 minutos diarios, en el horario de programación comprendido entre las 06:00 y las 24:00 horas, que serán distribuidos en 2 y hasta 3 minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión.
- La duración de los mensajes de los partidos políticos podrá comprender unidades de medida de 30 segundos, de 1 y de 2 minutos. El Comité resolverá lo conducente, en el entendido de que todos los partidos políticos se sujetarán a las mismas unidades acordadas. Los mensajes de los partidos políticos se transmitirán en los horarios de mayor audiencia de que disponga el Instituto.
- El tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos se distribuirá de conformidad con el siguiente criterio: a) 30 por ciento del total, en forma igualitaria, y b) El 70 por ciento restante, en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior.²⁰

En cuanto a la duración de las precampañas y las campañas electorales, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales contiene dos supuestos:

- a. Durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección y no podrán durar más de sesenta días.
- b. Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la cuarta semana de enero del año de la elección; en tal caso, no podrán durar más de cuarenta días.

Así, las precampañas darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos; además, las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos. Cuando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas.

En tratándose de gastos para las precampañas, la autoridad electoral será la encargada de establecer los topes de gasto por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El límite será equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elec-

²⁰ Véase artículos 8, 12, 13, 16 y 17 del Reglamento de Acceso a la Radio y a la Televisión en materia Electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2008.

ción de que se trate. De igual forma, dicha autoridad determinará los requisitos que cada precandidato debe cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña.

En el caso de las campañas electorales, éstas tendrán una duración de noventa días cuando se trate de la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los senadores y los diputados del Congreso de la Unión; y de sesenta días en el año en que sólo se renueve la Cámara de Diputados. Entonces, las campañas electorales de los partidos políticos se iniciarán a partir del día siguiente al del registro de candidaturas para la elección correspondiente, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral.

Los topes de gastos de campaña los fijará la autoridad electoral, con base en los siguientes criterios:

- Para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el tope máximo será equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial.
- Para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa el límite será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos. Para el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, la cantidad a que se refiere esta fracción será actualizada con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal.
- Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el límite máximo para gastos de campaña será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos que se considerará será mayor de veinte.

La fiscalización de los recursos en nuestro país incluye la comprobación de gastos, la contabilidad de ingresos y egresos así como los informes sobre el origen, monto y empleo de los recursos, cualquiera que sean las aportaciones obtenidas; en consecuencia, en todos los supuestos la tarea de la rendición de cuentas recae fundamentalmente en los partidos políticos. Actualmente la legislación electoral federal contiene criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más eficiente el proceso de rendición de cuentas del origen y destino de los recursos financieros manejados por partidos políticos; entre ellos, la presentación de informes anuales, informes de precampaña y campaña, además de la existencia de un órgano especializado de fiscalización (Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos).

El último tema en este apartado es el costo que representa la elección de los legisladores, pues ello da un parámetro para evaluar el costo-beneficio que implica que cada ciudadano emita su voto en la elección de los diputados y/o

senadores. De acuerdo con Marco A. Mena, en las pasadas elecciones de 2009 “el gasto electoral fue de 20 mil 887 millones de pesos”,²¹ monto que incluyó:

- a. 3 mil 632 millones de pesos por concepto de prerrogativas federales a partidos políticos;
- b. 8 mil 350 millones de gastos de operación del Instituto Federal Electoral (IFE);
- c. 2 mil 551 millones por financiamiento público de las entidades federativas a los partidos políticos;
- d. 4 mil 322 millones en gastos de operación de los institutos electorales de las entidades federativas;
- e. 1 mil 933 millones destinados a la Sala Superior y salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y;
- f. 98 millones de la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales (FEPADE).²²

En total, las elecciones de ese año representaron “un gasto promedio por elector de 268 pesos por ciudadano inscrito en el Padrón Electoral del IFE”.²³ No obstante, si solamente se toman en cuenta los gastos operativos del IFE y los de operación y campaña de los partidos políticos que participaron en el proceso electoral, las cifras se reducen, como se advierte de los datos señalados por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

El referido Centro de Estudios indicó que “el costo de las pasadas elecciones federales [2009] ascendió a 12 mil 880 millones de pesos”,²⁴ de los cuales nueve mil 150 millones de pesos fueron para gastos del IFE y tres mil 730 millones destinados a los ocho partidos políticos participantes. También estableció que “la participación ciudadana en los comicios federales de 2009 superó las expectativas generadas para una elección intermedia, pues votaron más de 34 millones de electores, 44.68 por ciento del padrón”.²⁵ Entonces, de la operación aritmética de dividir los gastos entre el número de votantes, nos da como resultado 378.82 pesos; cantidad que representa el costo por ciudadano que asistió a emitir su voto por algún candidato a diputado federal.

Finalmente, la siguiente tabla compara el costo por elector en América Latina (dólares):

21 Mena Rodríguez, Marco A., *¿Cuestan demasiado las elecciones en México? El Instituto Federal Electoral en perspectiva*, México, CIDE, 2010, Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos Cuaderno de debate No. 2, p. 1.

22 *Idem.*

23 *Idem.*

24 NOTIMEX, “Elecciones federales costaron 12 mil 880 mdp”, [en línea], *El Universal.com.mx*, México, [consultado 19/04/2011], Formato html, Disponible en Internet: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/616188.html>

25 *Idem.*

| País (año de elección) | Costo por elector |
|---|--------------------------|
| Argentina (2003) | 0.41 |
| Bolivia (2002) | 3.33 |
| Brasil (2002) | 0.29 |
| Colombia (2002) | 1.95 |
| Costa Rica (2002) | 8.58 |
| Ecuador (2002) | 1.09 |
| El Salvador (2003) | 2.78 |
| Guatemala (2003) | 0.27 |
| Honduras (2001) | 0.75 |
| Nicaragua (2001) | 3.11 |
| Panamá (2004) | 5.21 |
| Rep. Dominicana (2002) | 6.84 |
| Uruguay (2004) | 3.72 |
| Promedios sin México (13 países) | 0.94 |
| México (2003) | 17.24 |

Fuente: IFES (2009).

3.2 Condiciones del ejercicio de la legislación

El apoyo al trabajo legislativo por parte de los equipos técnicos es fundamental, pues tienen como objetivo proporcionar de forma objetiva, imparcial y oportuna la información analítica requerida por los legisladores federales miembros del Congreso de la Unión. Así, actualmente la Cámara de Diputados cuenta con los siguientes Centros de Estudio:

- i. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (Gaceta Parlamentaria el 3 de septiembre de 1999);
- ii. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (Gaceta Parlamentaria el 3 de septiembre de 1999);
- iii. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Gaceta Parlamentaria el 3 de septiembre de 1999);
- iv. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (Gaceta Parlamentaria el 27 de abril de 2004);
- v. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad y Género (DOF el 3 de agosto de 2005).

El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, en los artículos 34-44 de su sección tercera, establece los objetivos, las características de la información generada, la estructura

así como las funciones del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; los otros Centros, al ser de creación posterior al de los tres primeros, son regulados por el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados.

En consecuencia, también el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados describe las funciones de los centros de estudios y precisa las responsabilidades de los mismos; en dicho manual están contemplados los cinco centros de estudios de la Cámara de Diputados que sirven de apoyo a las actividades legislativas de la también denominada Cámara baja. Actualmente el Reglamento de la Cámara de Diputados²⁶ dispone en su artículo 176 lo siguiente:

1. En el proceso de dictamen la comisión:
 - I. Deberá definir el método de dictamen,
 - II. Podrá contar con un reporte de investigación que incluya los antecedentes legislativos, la doctrina, la jurisprudencia y, en su caso, el derecho comparado del asunto en estudio, y
 - III. Podrá obtener reportes en materia regulatoria, social y de opinión pública; en aquellos asuntos que impliquen un impacto presupuestal, deberá solicitarlos.
2. Para efectos de lo anterior, la Junta Directiva podrá solicitar el apoyo de los servicios de investigación de los centros de estudio y demás servicios con que cuenta la Cámara.

Con ello los Centros de Estudio podrán participar activamente en el trabajo legislativo de las comisiones, apoyando directamente en la elaboración de los dictámenes.

En el caso del Senado, existe el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN) *Belisario Domínguez*, el cual es parte central del trabajo legislativo de los legisladores de la llamada Cámara alta, pues

... es un órgano especializado, dependiente de la Mesa Directiva, encargado del desarrollo de investigaciones, análisis y estudios sobre los temas de la Agenda Legislativa del Senado de la República con el fin de fundamentar la toma de decisiones para el mejor ejercicio de sus facultades y competencias; así como de establecer vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, que le resulten de utilidad para la consecución de sus fines.²⁷

Por ello, las actividades fundamentales del Instituto *Belisario Domínguez* son la "investigación, análisis y evaluación de información, dirigido tanto para sena-

26 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010.

27 Artículo 3º numeral 1 del Reglamento Interno del Instituto *Belisario Domínguez*.

dores como para Comisiones temáticas de la Cámara alta, pudiendo extender sus funciones a los Congresos locales, con los que tiene celebrados 26 convenios de colaboración, así como a la ciudadanía en general”.²⁸

El Reglamento del Senado establece, en su artículo 300, que en los términos de la Ley, para el debido cumplimiento de sus funciones parlamentarias el Senado cuenta con el Instituto *Belisario Domínguez* del Senado de la República para llevar a cabo las tareas de investigación jurídica y legislativa. Por ello, “el ILL-SEN deberá promover, coordinar y supervisar que las investigaciones, estudios, vínculos institucionales, y planes de trabajo estén enfocados a propiciar información, análisis, balances y argumentación útil a las prioridades de la Agenda Legislativa del Senado de la República o de los usuarios de información”.²⁹

Otro punto dentro de este apartado es el relativo al conocimiento por parte de los diputados y senadores de las disposiciones a legislar, se trate de una iniciativa de nueva ley o de una reforma, adición o derogación a una legislación vigente. En consecuencia, voy a centrar mi atención en el dictamen, ya que es a través del mismo que los legisladores pueden conocer el origen, los fundamentos y los argumentos, a favor o en contra, de las iniciativas presentadas.

En principio habrá que decir que existe, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, un medio que permite a los legisladores conocer las iniciativas así como los dictámenes presentados antes cada una de ellas, esto es la Gaceta Parlamentaria y la Gaceta del Senado, respectivamente. En cuanto al dictamen, el Reglamento de la Cámara de Diputados señala que se trata de

... un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar los siguientes asuntos:

- I. Minutas;
- II. Iniciativas de ley o de decreto;
- III. Observaciones hechas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal a proyectos de ley o decreto;
- IV. Observaciones de la Cámara de Senadores en términos de la fracción E del artículo 72 constitucional;
- V. Cuenta Pública;
- VI. Proposiciones, y
- VII. Solicitudes de permiso constitucional en términos del artículo 37, inciso c), fracciones II a IV, de la Constitución.³⁰

Como regla general, las comisiones en la Cámara de Diputados cuentan con un término máximo de 45 días, a partir de la recepción formal del asunto, para

28 Aceves, Rodolfo, “El Instituto de Investigaciones Legislativas *Belisario Domínguez* del Senado de la República”, en González Chávez, Jorge y Víctor David Pitalúa Torres (coords.), *Congreso Redipal (Virtual I)*. *Red de Investigadores Parlamentarios en Línea*, México, Cámara de Diputados, 2008, p. 129.

29 *Ibidem*, p. 131.

30 Artículo 80.

resolver los asuntos que le sean turnados, salvo en los casos en que el propio Reglamento de la Cámara señale uno distinto, como en el caso de las iniciativas de reforma constitucional, en cuyo supuesto la comisión o comisiones deben resolverlas dentro de un término máximo de 90 días, plazo que se puede ampliar a solicitud hecha por la Junta Directiva de la comisión o comisiones al Presidente de la Cámara. Durante los plazos antes referidos, los diputados pueden esgrimir los argumentos a favor o en contra de los dictámenes de las comisiones, cuestión que también pueden realizar cuando se presenten ante el Pleno de la Cámara.

El Reglamento del Senado le da otra connotación a la noción de dictamen, pues lo define, en plural, como “los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el Presidente”;³¹ además, con el dictamen una comisión propone aprobar, modificar o desechar, parcial o totalmente, iniciativas o proyectos. Y el plazo para presentar el dictamen será de 30 días hábiles como máximo, contados a partir del siguiente al de la recepción del turno, con las excepciones que el propio Reglamento establezca.

Sin embargo, debido a la trascendencia o la complejidad del asunto, la Mesa Directiva puede ampliar el plazo; asimismo, cuando la Constitución, las leyes o los decretos dispongan términos o mecanismos específicos para la expedición de determinados ordenamientos, las comisiones dictaminadoras deben tomarlos en consideración para efectos de la planeación de sus trabajos, en lo que corresponde al Senado. Al igual que en el caso de los diputados, durante el período para dictaminar, los senadores pueden emitir sus consideraciones en torno al asunto correspondiente, de igual forma esa posibilidad la tendrán ante el Pleno de la Cámara.

La facultad de iniciar leyes se desprende del artículo 71 constitucional, mismo que da esa potestad al Presidente de la República, a los legisladores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para presentar iniciativas, sin olvidar que el inciso ñ) de la base primera del artículo 122 constitucional, faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para *presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión*.³² Esa facultad consagrada en la Constitución Federal, está desarrollada en los reglamentos de la Cámara de Diputados y Senadores así como por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

31 Artículo 182.

32 Aunque la iniciativa ciudadana no se encuentra contemplada por nuestra Carta Fundamental, el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala que *toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.*

Ahora bien, el debate de las iniciativas tiene una estructura establecida en cuanto a las intervenciones, turnos, interpelaciones, etcétera,³³ para lograr orden en la discusión parlamentaria, y con ello permitir la interlocución entre los legisladores. Así, el debate parlamentario, generalmente, tiene características comunes en cualquier reunión:

1. *Apertura.* Verificada la asistencia de los legisladores se informa que hay *quórum* y se abre la sesión.
2. *Orientación.* Se explicitan en un orden del día, aprobado por la asamblea, los temas que serán tratados. Asimismo se da lectura, y en su caso se aprueba, el acta de la sesión anterior.
3. *Objeto de la sesión.* Se emprende la discusión de cada uno de los dicámenes o temas que fueron aprobados en el orden del día.
4. *Conclusión.* Se someten a votación las propuestas presentadas en el desarrollo del paso anterior.
5. *Terminación.* Se propone el orden del día de la próxima reunión y se da por terminado el encuentro con la fórmula “se levanta la sesión”.³⁴

Son muy diversas las reglas que pueden desprenderse de las normas que reglamentan la discusión, ya sea en lo general o en lo particular, o bien, para ambos tipos de discusión;³⁵ sin embargo, en esta ocasión no abundare más en el particular.

La votación es un tema íntimamente vinculado con la discusión, ya que una vez que han sido discutidas las enmiendas a una legislación o el proyecto de nueva ley, se procede a su aprobación o rechazo; por ello, la votación es concebida como “la resolución que expresa el legislador, ya sea positiva, ya negativa, en determinado asunto; es la expresión formal de la voluntad”.³⁶ En México encontramos tres tipos de votaciones,³⁷ a saber: nominales, económicas y por cédula.³⁸

La primera consiste en ponerse de pie y decir en voz alta su apellido (y nombre, en caso de ser necesario), además de la expresión sí o no, para manifestar su aprobación o rechazo al proyecto; o bien, a través del Sistema Elec-

33 Véase artículos 103-112 del Reglamento de la Cámara de Diputados; artículo 149 del Reglamento del Senado de la República; y artículos 95-134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

34 Hernández, Pedro F. y Rayo Sankey García, María, “La relación Iglesia-Estado dialéctica y dialógica”, en Cámara de Diputados, *Enciclopedia parlamentaria de México*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 2005, serie II. Léxico y discurso parlamentario, vol. II. La argumentación parlamentaria, t. I. La argumentación parlamentaria (1982-1996), p. 148.

35 Véase Ortiz Arana, Fernando y Onosandro Trejo Cerda, *El procedimiento legislativo mexicano*, México, Sista, 2005, pp. 172-175.

36 Moreno Collado, Jorge, “votación”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2ª ed., México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 1068.

37 Véase artículo 137 del Reglamento de la Cámara de Diputados; 97 del Reglamento del Senado de la República; y artículos 146 y siguientes del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

38 Además existe el voto ponderado (artículos 27 y 35 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

trónico, para lo cual se indica el tiempo de que se dispone para votar, una vez concluido el mismo se pregunta si falta algún legislador por emitir su voto y, en su caso, lo registra nominalmente.

La votación económica tiene dos momentos: en el primero, los legisladores que aprueban la propuesta se ponen de pie o levantan la mano; en el segundo, se consulta acerca de la negativa de aprobar el asunto de que se trate y de igual forma se ponen de pie o levantan la mano. La votación por cédula es empleada para elegir personas y se lleva a cabo por medio de papeletas que son depositadas en una urna transparente, donde los legisladores colocan su papeleta; concluida la votación, se hace del conocimiento del Pleno el resultado.

Las decisiones, en el caso del Senado, se toman por mayoría simple o relativa, por mayoría absoluta o por mayorías calificadas o especiales, sea de la totalidad de los integrantes de la Cámara o de los senadores presentes, de acuerdo con lo establecido por la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General, el Reglamento del Senado y demás disposiciones aplicables. En la Cámara de Diputados, por regla general, las decisiones se adoptarán por mayoría simple de votos, salvo los casos en que la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General, los reglamentos u otras disposiciones aplicables en la Cámara establezcan una votación diferente.

3.3 Condiciones del resultado o producto

Sin duda la técnica legislativa es de vital importancia para contar con un modelo de racionalidad legislativa operativa, pues a través de ella se alcanza la racionalidad lingüística, base de un adecuado funcionamiento entre el emisor (editor) y receptor (destinatario) de mensajes normativos; esto trae como consecuencia el cumplimiento de las decisiones legislativas, traducidas en leyes.

Las leyes son disposiciones que se codifican a través del lenguaje escrito, en razón de ello, al igual que el resto de las expresiones escritas, deben

...respetar las reglas de la gramática, a fin de comunicar con lenguaje claro y correcto las ideas; pero, según la ciencia, el arte, la disciplina, etc., en cuyo ámbito se hace el desarrollo, existen casos que resulta aceptable aplicar esas reglas con cierta liberalidad,...y existen otros casos en los que no sólo hay que someterse de manera estricta a las reglas gramaticales, sino que se adicionan otras reglas que estrechan y hacen rígido el espacio libre de expresión. Tal es el caso de la lingüística legislativa, entendida como el arte de redactar correctamente normas jurídicas.³⁹

Además, hay que tener en cuenta que “dentro del propio universo del derecho varía el sentido de algunos vocablos, sea que se trate de normas procesales

39 Sáenz Arroyo, José et al., *Técnica legislativa*, México, Porrúa, 1988, p. 108.

o sustantivas o administrativas, o bien de derecho público o privado”.⁴⁰ No obstante, existen aspectos generales a tomar en cuenta al elaborar una disposición jurídica:

- *Armonía terminológica.* Al redactar las normas debe tenerse presente que son parte de un cuerpo normativo que a su vez es parte de un sistema jurídico, por lo que es necesario buscar armonía tanto interna como con todo el sistema.
- *Dimensión de la norma.* El grado de concisión del texto lo marca el nivel jerárquico del ordenamiento que se elabora. Las normas constitucionales deben ser más breves y compendiosas que las normas legales, que serán las que desarrollen aquéllas.
- *Estilo.* Por estilo se entiende la manera de formar, combinar y enlazar las frases para expresar conceptos. El estilo no se refiere a las cualidades esenciales del lenguaje sino a la forma.
- *Locuciones jurídicas.* Del mismo modo que existen reglas para el uso de conceptos, también se pueden proponer ciertas pautas para el uso de locuciones jurídicas.⁴¹

En el sistema federal no existen muchas disposiciones relacionadas con esta parte de la técnica legislativa; el Reglamento de la Cámara de Diputados se limita a indicar que “el proyecto aprobado, antes de que se remita a la Cámara de Senadores, al titular del Poder Ejecutivo federal o a las legislaturas de los Estados no podrá modificarse, salvo para hacer las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes o decretos”.⁴²

En un sentido casi idéntico, el Reglamento del Senado señala que “una vez aprobado un dictamen con proyecto de ley o decreto no puede modificarse, salvo para hacer las correcciones que demandan el buen uso del lenguaje y la claridad de los textos y que son ordenadas por la Mesa”.⁴³ Sin embargo, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos iba más allá, ya que además de señalar la posibilidad de realizar a los proyectos “las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes”, imponía el deber de remitir los proyectos aprobados a una comisión correctora; el texto indica, a la letra, lo siguiente:

Artículo 139.- Después de aprobados en lo particular todos los artículos de una ley por la Cámara que deba mandarla al Ejecutivo para su promulgación, así como las adiciones o modificaciones que se le hicieren pasará el expediente relativo a la Comisión de Corrección de Estilo para que formule la minuta de lo aprobado y la presente a la mayor brevedad posible.

40 *Idem.*

41 *Ibidem*, pp. 110-118.

42 Artículo 93.

43 Artículo 211.

Asimismo, el artículo 165, del citado reglamento, determina que las leyes deban ser “redactadas con precisión y claridad en la forma que hubieren sido aprobadas”.

La viabilidad práctica y el grado de efectividad posible de las iniciativas de ley o de reforma a determinada legislación, son aspectos que se deben desarrollar en la fase prelegislativa, ya que ésta constituye “el momento propio para dotar a las normas jurídicas de legitimidad y legitimación, y a su vez para abonar el terreno que haga factible su eficacia”.⁴⁴ Esta etapa prelegislativa puede dividirse en otras tres fases, a saber: investigación; diagnóstico y proyecto; y elaboración de la iniciativa; ya que si consideramos que antes de establecer un proyecto de ley, reforma o derogación, es preciso realizar todos aquellos medios que nos permitan evaluar el impacto legislativo.

En el primer punto se encuentran los estudios realizados para conocer la realidad social en la cual se va a incidir, con los respectivos objetivos a conseguir; los recursos, materiales y humanos, con los cuales se cuenta y las probables repercusiones de la decisión legislativa. Regularmente “se problematiza socialmente una falta de relación entre una realidad social o económica y su correspondiente respuesta jurídica”,⁴⁵ pero también, puede ser que no sea así, porque la necesidad se origine por cuestiones de carácter técnico: lagunas, contradicciones, o incluso, interpretación.

A decir de Eliseo Muro, “en la especificación de objetivos en el marco de la medición del impacto legislativo, es pertinente resolver las siguientes interrogantes”:

- ¿Es practicable la regulación en cierta materia?
- ¿Es necesario hacer algo?
- ¿Qué objetivos deben perseguirse con la disposición?
- ¿Cuáles son las razones que se invocan?
- ¿Es inevitable que la regulación tenga la amplitud prevista o puede limitarse su extensión?
- ¿Está exento el proyecto de enunciados innecesarios y de objetivos superfluos?
- ¿Se pueden contemplar objetivos alternos que permitan esperar efectos más favorables en otros campos?
- ¿Se aproxima la regulación al sentir de los ciudadanos de acuerdo con sus propósitos en sus diferentes ámbitos de actividades?
- ¿Qué nuevos acontecimientos se relacionan de un modo especial con el problema?

44 Rodríguez Mondragón, Reyes, “El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”, en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalia (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, serie Doctrina Jurídica, núm., 44, p. 85.

45 Delgado Echeverría, Jesús, *Ciencia del derecho, política del derecho y ciencia de la legislación* (primera parte), [documento en línea], España, 12/XII/2005, [citado 24/03/2011], Formato html, Disponible en: <http://derechocivil.net/ponencias/document.php?id=84>

¿Se encuentran ya regulados los mismos supuestos en otras leyes de rango superior o inferior?⁴⁶

Con la información obtenida en la investigación, habrá que evaluar la situación (tanto el problema como las opciones de solución), para después elaborar una propuesta de solución al o los problemas, por medio de la cual se identifiquen los objetivos y los instrumentos necesarios para obtener el fin deseado. Este momento es de especial interés en la creación de una norma, pues es en esta fase (diagnóstico y proyecto) “donde, detectado un problema, una defectuosa evaluación de sus causas y una erráticas instrucciones al redactor puede marcar con la irracionalidad los ulteriores trámites del proceso”.⁴⁷

En caso de que existan diversos proyectos, como seguramente ocurrirá en múltiples ocasiones, se debe optar por aquel que presente mayores ventajas para resolver el problema, lo que debe incidir en la elaboración del anteproyecto de iniciativa. Así, llega el momento de plantear la iniciativa de ley, reforma, adición o derogación, aunque es preciso señalar que no siempre se cumplen las dos fases anteriores, ya que puede darse el caso de que la iniciativa sea producto de una cuestión eminentemente técnica, surgida de juristas (jueces, fiscales, abogados, notarios, corredores públicos, profesores, etc.), y debido a ello solamente sea elaborada la iniciativa con base en la experiencia de los expertos que la presentan.

Pese a la importancia que tiene el impacto legislativo para evaluar la viabilidad práctica y el grado de efectividad de un proyecto legislativo, en nuestra legislación no existen disposiciones al respecto, lo que repercute en la constante producción de cuerpos normativos, que a su vez generan una multiplicidad de leyes que no tienen eficacia, debido a la falta de elementos para alcanzar sus objetivos, pues no existe obligación de realizar un análisis del impacto que tal o cual reforma va a ocasionar al resto de legislaciones que integran el sistema jurídico.

4. Colofón

No hay duda en considerar que un adecuado –racional– procedimiento legislativo debe dar como resultado normas a través de las cuales sea reflejada la realidad en todos sus aspectos: económico, político, social, por medio de las cuales se aporten soluciones a problemas actuales, pero sobre todo, no genere más de los ya existentes.

Dotar de racionalidad a las normas y contar con un legislador racional, puede ser evaluado a partir de diversas condiciones, como las que han sido desa-

46 Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, reimpr., México, UNAM, 2007, pp. 77-78.

47 Zapatero Gómez, Virgilio, “De la jurisprudencia a la legislación”, *Doxa. Cuadernos de filosofía*, Alicante, núm. 15-16, 1994, p. 785.

rrolladas en el presente trabajo, pero ello no garantizada nada pues aunque se cuenten con los elementos necesarios para llevar a cabo la actividad legislativa con racionalidad, en la práctica tal vez no se logre ese objetivo.

Díez Ripollés no puede ser más acertado al indicar que “la racionalidad legislativa no es un asunto de juristas, técnicos o legisladores, sino que se desenvuelve en ámbitos sociales muy diversos”.⁴⁸ En México existen las condiciones (marco institucional) necesarias para dotar de racionalidad legislativa a las normas emanadas de las Cámaras del Congreso de la Unión; sin embargo, el problema está en la falta de eficacia de las disposiciones legales descritos en el presente trabajo.

Es fundamental la racionalidad legislativa para lograr mayor calidad en las leyes (sobre todo en su proceso de creación), ya que es precisamente en el procedimiento legislativo donde se generan las causas creadoras de los mayores problemas en la ley (oscuridad, sentido de las palabras, inconsistencias, lagunas, términos inapropiados, etc.); por tal razón, es indispensable poner en marcha a cabalidad la racionalidad legislativa operativa, para evitar que sean los juzgadores quienes, con posterioridad, resuelvan las dificultades originadas por leyes poco racionales.

48 Díez Ripollés, José Luis, *op. cit.*, p. 514.

Fuentes de consulta

- Atienza, Manuel, "Razón práctica y legislación", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, 1ª época, Vol. I, núm. 3, septiembre-diciembre de 1991, pp. 9-31.
- , *Contribución a una teoría de la legislación*, Madrid, Civitas, 1997, 106 pp.
- Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2ª ed., México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1998, 1077 pp.
- Bulygin, Eugenio, "Teoría y técnica de legislación", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, 1ª época, Vol. I, núm. 3, septiembre-diciembre de 1991, pp. 33-51.
- Cámara de diputados, *Enciclopedia parlamentaria de México*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 2005, serie II. Léxico y discurso parlamentario, vol. II. La argumentación parlamentaria, t. I. La argumentación parlamentaria (1982-1996), 840 pp.
- Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, serie Doctrina Jurídica, núm. 44, 272 pp.
- Cossío, José Ramón, "Concepciones de Política y Legislación", *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, núm. 17, octubre de 2002, pp. 119-156.
- Díez Ripollés, José Luis, "Presupuestos de un modelo racional de legislación penal", *Doxa. Cuadernos de filosofía*, Alicante, núm. 24, 2001, pp. 485-521.
- Fernández Ruiz, Jorge, *Poder legislativo*, México, Porrúa, 2003, 505 pp.
- García Amado, Juan Antonio, *Ensayos de filosofía jurídica*, Bogotá, Temis, 2003, 400 pp.
- González Chávez, Jorge y Víctor David Pitalúa Torres (coords.), *Congreso Redipal (Virtual I). Red de Investigadores Parlamentarios en Línea*, México, Cámara de Diputados, 2008, 204 pp.
- Hernández, María del Pilar (coord.), *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones-UNAM, 2002, 373 pp.
- Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, reimp., México, UNAM, 2007, 496 pp.
- Sáenz Arroyo, José et al., *Técnica legislativa*, México, Porrúa, 1988, 130 pp.
- Sintonen, Matti, "La racionalidad en el pensamiento y en la acción", *Doxa. Cuadernos de filosofía*, Alicante, núm. 24, 2001, pp. 615-627.
- Zapatero Gómez, Virgilio, "De la jurisprudencia a la legislación", *Doxa. Cuadernos de filosofía*, Alicante, vol. II, núm. 15-16, 1994, pp. 769-789.

◆ Práctica Parlamentaria y Proceso Legislativo

Emilio Suárez Licona¹

I. Definición de Práctica Parlamentaria

No es exagerado afirmar que la práctica parlamentaria surgió con el Congreso mismo, ya que no es posible suponer que un reglamento contenga todas las respuestas a los problemas de funcionamiento que cotidianamente enfrenta un Parlamento. Al evolucionar éste, dichas prácticas fueron una herramienta indispensable para llenar lagunas y omisiones que los sucesivos reglamentos internos de las asambleas no anticiparon frente al cambio político de una nación que se rigió, desde la consolidación de su independencia, por la división de poderes. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, sintetizó más de un siglo de prácticas parlamentarias iniciadas en los albores del siglo XIX.

La irrupción del pluralismo político en 1997 y el hecho inédito de que ningún partido obtuviera la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, configurando un gobierno dividido, cambió el rostro del Congreso y la dinámica de las Cámaras que lo integran. Desde entonces, las fuerzas políticas aquí representadas han tenido que buscar acuerdos que permitan el adecuado funcionamiento del Poder Legislativo, que se ha convertido en una institución central de la transición mexicana.

El multipartidismo reflejado en el Congreso ha cambiando un sinnúmero de prácticas parlamentarias ancestrales, ha convertido a los legisladores en los principales iniciadores de leyes o decretos y al mecanismo para su aprobación en una ardua labor de consenso. Todo ello ha tenido un impacto sin precedentes en el ejercicio de sus atribuciones legislativas y en los procesos parlamentarios.

¹ Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México; ha sido invitado como ponente de la materia de Derecho Electoral y Parlamentario en el ITAM y en cursos de Inducción para diputados federales del Estado de México; ha dado pláticas y exposiciones sobre derecho parlamentario, proceso legislativo y el funcionamiento de la Cámara de Diputados, a grupos parlamentarios, órganos de gobierno, equipos técnicos, asesores, e invitaciones de instituciones de educación superior. Ha sido asesor en diversas áreas y órganos de gobierno de la Cámara de Diputados. Actualmente es secretario de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados.

De manera semejante, en las últimas décadas se han presentado importantes cambios en los diversos escenarios políticos, económicos, culturales y sociales, dentro y fuera del país, a lo que el Congreso no es ajeno. La pluralidad predominante en la representación popular es reflejo de la complejidad que ha adquirido la sociedad mexicana.

Inmerso en ese cambio, el Poder Legislativo desarrolla sus funciones establecidas en normas que se encuentran dispersas en la Constitución, diversas leyes, reglamentos, acuerdos y otras disposiciones; algunas de ellas se actualizan a través de la costumbre. Ésta, como fuente del derecho, ha permitido dar solución a distintos supuestos no previstos de otra forma, que se presentan cotidianamente en el ejercicio del quehacer legislativo.

Los órganos colegiados de las Cámaras que integran el Congreso Mexicano, necesitan tener normas claras para dos aspectos principales: la deliberación y la ejecución de funciones diversas y complejas como las legislativas, de control, jurisdiccionales, de vigilancia, nombramiento y administrativas. Cuando las reglas son ausentes en la normativa y surge la necesidad de resolver, se emplea lo que por costumbre ha resuelto un caso semejante.

La práctica parlamentaria da respuesta a los legisladores, respecto de las constantes dudas sobre la aplicabilidad de procedimientos internos que se presentan en el desarrollo de sus funciones constitucionales. Ésta, transformada en norma interna, significa soluciones; de lo contrario se pueden propiciar consecuencias adversas a lo esperado, como posponer la toma de decisiones importantes.

Podemos inferir que práctica parlamentaria es un concepto compuesto de dos palabras, la primera entendida como el uso continuo o constante, y la segunda refiere lo atribuible, perteneciente o relativo al parlamento. La doctrina ha conceptualizado a la práctica parlamentaria como *“una fuente del Derecho Parlamentario, que emana de la actividad realizada en forma habitual por los integrantes de las Cámaras, cuyos objetivos son subsanar los vacíos o lagunas que existen en el marco jurídico del Congreso, que permitan la colaboración y convivencia pacífica en el desarrollo de las sesiones y eficientar los trabajos legislativos.”*²

2. Práctica Parlamentaria y su vinculación con el Proceso Legislativo

Las prácticas parlamentarias se presentan en todos los ámbitos en que los legisladores desarrollan sus actividades. Particularmente, en la Cámara de Diputados destacan los siguientes temas: proceso legislativo, funciones de control,

² Cfr. Thalia Susana Pedroza de la Llave, *El Congreso de la Unión, Integración y Regulación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas –Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, 1997, pág. 40.

trabajo en comisiones (integración, facultades, dictaminación y debate), discusión en el Pleno de los dictámenes y de la agenda política.

En la doctrina, diversos autores han distinguido varias etapas de elaboración de la ley, a saber: *“iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia”*.³

De conformidad con el Diccionario Jurídico Mexicano, el proceso legislativo o proceso de formación de ley, debe entenderse como *“la serie ordenada de actos que realizan los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto”*.⁴ De manera general, podemos señalar que los pasos del mismo se encuentran regulados en los artículos 71 y 72 de la Constitución, el cual se integra con al menos seis fases: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e inicio de vigencia.

Respecto a la vinculación de las prácticas parlamentarias con el proceso legislativo, podemos afirmar que ésta ha sido muy frecuente, y se ha constituido en el precedente más importante de los *“Reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados”*,⁵ que recién entraron en vigor. Antes de su vigencia se aplicaban las disposiciones de los acuerdos parlamentarios, las cuales se integraron por normas de carácter consuetudinario, o bien, que el legislador acordaba para efectos de dar continuidad y eficacia al trabajo legislativo.

A lo largo de su existencia, el Congreso mexicano ha adoptado la figura de los acuerdos parlamentarios para regular algunas de sus prácticas y/o resolver diversos asuntos. Con frecuencia se han adoptado en los procesos y trámites aplicados a los temas registrados en el orden del día de las sesiones de sus Cámaras y de la Comisión Permanente.

En la Cámara de Diputados, aun cuando el uso de este tipo de instrumentos se hizo más constante a partir de la LVII Legislatura, en que se configuró una pluralidad política sin precedentes, existían prácticas que sin estar debidamente reguladas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1934, se mantuvieron por largo tiempo antes de incorporarse a la norma escrita. Es el caso de la lectura de iniciativas antes de pasar a comisión, donde el Reglamento citado únicamente confirmaba, en su artículo 55, el derecho de iniciativa consagrado en el artículo 71 constitucional, pero no establecía la obligación de su lectura en tribuna, que se volvió una práctica benéfica para el Congreso y para la sociedad mexicana, porque permitía conocer en ese momento el contenido de las piezas legislativas que se proponía aprobar, en una época en que ni la Gaceta Parlamentaria ni el Canal del Congreso, existían.

Otro ejemplo de lo anterior fue la denominada agenda política, apartado del orden del día que el Reglamento de 1934 no consideraba y que se hizo

3 Cecilia Mora Donatto, *Principales Procedimientos Parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003, páginas 11 y ss.

4 *Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México Porrúa, México 2002 pág. 2564 a 2568.

5 Publicados en las ediciones del Diario Oficial de la Federación correspondientes al 4 de junio de 2010 y del 24 de diciembre de 2010, respectivamente.

cada vez más necesario introducir, dada la inquietud de los grupos parlamentarios por debatir temas de interés nacional y de convertir a la Cámara de Diputados en una caja de resonancia de los mismos. Esta práctica fue recogida en el Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados, aprobado en 1997.

De igual manera, la nueva pluralidad de partidos modificó radicalmente la dinámica y prácticas de las reuniones de comisiones ordinarias, órganos auxiliares claves en la fase de discusión especializada de iniciativas.

En este contexto la Cámara de Diputados, a efecto de regular sus cada vez más usadas prácticas para desahogar o resolver asuntos, se vio obligada a adoptar un sinfín de acuerdos parlamentarios, sustentados en la fracción I del artículo 77 constitucional. La emisión de acuerdos se convirtió en una alternativa –dicho también en una práctica–, para legitimar normas de derecho parlamentario. Las propias prácticas parlamentarias, requerían sujetarse al dinamismo y la actualización que imponían las configuraciones políticas que se presentaban legislatura tras legislatura, y su objeto era cubrir las lagunas y las normas del Reglamento de 1934 que se hacían obsoletas, para agilizar su funcionamiento y hacer más eficiente la toma de decisiones.

Al respecto, Francisco Berlín Valenzuela señala lo siguiente: *“Dentro de la práctica parlamentaria no es extraño escuchar el término acuerdos que emanan de los órganos rectores de las Cámaras, mismos que tienen una naturaleza parlamentaria, variedad de contenidos y son fuente genuina de derecho parlamentario”*.⁶

Así, la relación de las prácticas parlamentarias con los procesos legislativos es insoluble. Su vínculo casi siempre es traducido en acuerdos escritos, los cuales obedecen a la necesidad de regular y establecer procedimientos, o resolver algún imprevisto que necesite pronta resolución por parte de los órganos legislativos. De esta manera, la práctica se convierte en precedente para la conformación de acuerdos y resoluciones.

Los acuerdos parlamentarios, dice Marineyla Cabada Huerta, *“se nutren esencialmente del elemento consuetudinario, objetivado en el reconocimiento de los usos y prácticas parlamentarias; son el resultado de las negociaciones entre las diversas fuerzas políticas, representadas en un órgano legislativo y con frecuencia contienen reglas o normas de conducta de carácter jurídico, por lo que pueden llegar a tener dos naturalezas: una política y otra jurídica”*.⁷

Es en la LVII Legislatura, como ya se apuntó, el momento donde se presenta un parte aguas en la observancia de los usos y prácticas en los procesos legislativos al interior de la Cámara de Diputados. Al respecto, es preciso señalar que el motor de esta intensa actividad de auto regulación del Poder Legislativo, han sido los órganos de gobierno y, lógicamente, el Pleno como instancia superior y legitimadora.

6 Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho Parlamentario*, México, FCE, Quinta Edición, 2003, pág. 86.

7 Marineyla Cabada Huerta, “Naturaleza del Acuerdo Parlamentario”, *Revista Quórum Legislativo* 88, CEDIP, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (2007), pág. 129.

En la Cámara de Diputados fueron, primero, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política –CRICP–, y posteriormente la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, los órganos generadores de acuerdos parlamentarios de carácter provisional, que reconocieron las exigencias del pluralismo en materias sustantivas como la integración del orden del día de las sesiones, su desarrollo, su modificación y publicidad, la ampliación de turnos, la publicación de los dictámenes y discusión de los mismos, las votaciones, la creación de un órgano de difusión de los documentos que conocería el Pleno, la conformación de una memoria documental y el desarrollo de los trabajos en comisiones.

El Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados, aprobado el 6 de noviembre de 1997, así como el relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités, de fecha 2 de diciembre de 1997, propuestos por la CRICP, representaron la piedra angular sobre la que se cimentó la nueva práctica parlamentaria formal en la conducción plural de este órgano legislativo. Fueron un aporte significativo al derecho parlamentario y la base sobre la que se introdujeron las normas relativas a los procedimientos y funcionamiento de comisiones en la Ley Orgánica del Congreso de 1999 y en el Reglamento de la Cámara de Diputados de 2011.

Estos acuerdos parlamentarios fueron refrendados, actualizados y complementados en las legislaturas subsecuentes de la Cámara de Diputados. El fundamento y contenido de algunos de los más importantes se reseñan a continuación:

*Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al Orden del Día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del Sistema Electrónico de Votación.*⁸

Este Acuerdo, como consta en su contenido, tuvo por objeto interpretar, integrar y complementar el marco jurídico que regía la vida interna de la Cámara de Diputados en lo relativo a las instancias, los criterios y los mecanismos a seguir para la formulación, integración y desahogo del orden del día de las sesiones, así como los procedimientos para las discusiones y las votaciones.

El documento se integró por los siguientes apartados: Disposiciones Generales; de la Formulación del Orden del Día; de la Integración del Orden del Día; de las Discusiones; y de la Operación del Sistema Parlamentario de Asistencia, Votación y Audio Automatizado.

8 Consultable en la Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, año IX, número 2100 del miércoles 27 de septiembre de 2006.

*Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que establece los Lineamientos para Acreditar las Justificaciones de las Inasistencias de las Diputadas y los Diputados.*⁹

En la primera parte del documento, que podríamos considerar como expositiva, se determinó que las normas vigentes relativas a las asistencias y ausencias de los diputados y diputadas a las sesiones plenarias, se encontraban dispersas en la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior, lo que dificultaba su manejo y evidenciaba la necesidad de sistematizarlas en un acuerdo específico, que les diera unidad y las dotara de sentido para facilitar la eficacia en su aplicación. Adicionalmente, se argumentó que la normatividad vigente presentaba diversos vacíos que requerían ser colmados mediante un instrumento normativo coherente, que esclareciera los procedimientos y las instancias competentes para supervisar la asistencia y controlar los retardos, así como que definiera puntualmente las causas para justificar las ausencias y estableciera un número máximo de inasistencias justificadas permitidas.

El documento se integró por los siguientes apartados: del Inicio y Duración de las Sesiones, del Registro de Asistencia, de los Retardos, de las Inasistencias, de las Justificaciones y de los Permisos, de los Reportes de Asistencia, de los Descuentos por Inasistencias y de la Difusión del Reporte de Inasistencia.

*Acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, por el que se norman los Trámites de Cambio o Ampliación de Turnos de Iniciativas o Proposiciones con Punto de Acuerdo presentadas en las Sesiones Plenarias.*¹⁰

En una breve parte expositiva de las motivaciones del Acuerdo, se indica que con cierta regularidad, una vez turnadas las iniciativas y las proposiciones con punto de acuerdo, los legisladores en lo individual o las comisiones, solicitaban a la presidencia de la Mesa Directiva que se modificara el turno, bien para que conociera el asunto otra comisión o porque se consideraba que el órgano legislativo al que se turnó no era competente para dictaminarlo. Aunado a lo anterior, también refería que las normas vigentes eran omisas en cuanto a la manera en que la Mesa Directiva debía proceder ante las solicitudes de modificación de turno planteadas, por lo que era necesario interpretar dicha normatividad.

El contenido reguló los siguientes aspectos: definió criterios y condiciones a observar para determinar si era procedente una modificación de turno de iniciativas o proposiciones; requisitos de las solicitudes y la difusión de los turnos que fueran modificados.

9 Consultable en la Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, año IX, número 2099, martes 26 de septiembre de 2006.

10 Consultable en la Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, año VIII, número 1781, miércoles 22 de junio de 2005.

*Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos por el que se establecen las Normas Relativas al Funcionamiento de las Comisiones y de los Comités de la Cámara de Diputados.*¹¹

Este Acuerdo significó un gran logro en la sistematización y regulación de las prácticas parlamentarias seguidas en comisiones. Consiguió normar la actuación de una de las esferas más importantes y sustantivas en las actividades de la Cámara de Diputados: el trabajo en comisiones, su órgano auxiliar más activo en el ejercicio de las funciones legislativas y de control político. Esfera que, paradójicamente, carecía de reglas escritas en casi todos sus ámbitos de acción.

El documento se integró por los siguientes apartados: Disposiciones Generales, Naturaleza y Competencia de las Comisiones y Comités, su Organización, de sus Reuniones, de su Mesa Directiva, de los Derechos y Obligaciones de los diputados integrantes, de sus reuniones de trabajo con servidores públicos de la Administración Pública Federal, de la Tramitación (turnos), del Dictamen, de la Opinión, del Voto Particular, del procedimiento de discusión, votación y remisión de Dictámenes, de sus Actas, de sus Programas Anuales de Trabajo, de sus Informes Semestrales, de la publicidad, difusión y acceso a su información, del personal de apoyo y asistencia técnica y del procedimiento de Entrega-Recepción.

Cabe destacar que las disposiciones normativas anteriores, en su mayoría y con variantes, fueron incluidas en la nueva reglamentación de la Cámara de Diputados, vigente a partir de enero de 2011, lo cual es muestra clara de la trascendental relación entre las prácticas parlamentarias y el desarrollo de las normas que regulan la organización, el funcionamiento y el proceso de formación de leyes a cargo del Congreso.

3. Órganos competentes en materia de prácticas parlamentarias en la Cámara de Diputados

Con lo expuesto hasta aquí, podemos reafirmar que las prácticas parlamentarias se dividen en dos vertientes: por una parte pueden ser de carácter informal, porque son costumbre no regulada a través de una norma, y por otro lado, adquieren naturaleza formal al ser un precedente que se normaliza en acuerdos parlamentarios aprobados por el Pleno de la Cámara de Diputados, legislatura tras legislatura.

En ambos casos, en el Parlamento mexicano han sido los órganos de gobierno las instancias donde se han elaborado las interpretaciones, los consen-

11 Consultable en la Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, año XIII, número 2907-IV, martes 8 de diciembre de 2009.

sos y las decisiones que han generado las prácticas, y a su vez, donde se ha propuesto transformarlas en normas temporales, las que, al lograr la aprobación de la Asamblea, se convierten en instrumentos que gozan de gran legitimidad política y jurídica.

Por otra parte, las prácticas y los acuerdos parlamentarios son consecuencia de coyunturas de orden político, de cambios estructurales en la composición del Congreso y en la naturaleza de nuestro régimen político. Se desprenden de las determinaciones pactadas por las coaliciones mayoritarias, sancionadas por el Pleno, en un contexto de cambios políticos y jurídicos.

A lo largo de las últimas cinco legislaturas, el trabajo de los órganos de gobierno en esta materia ha sido intenso y productivo, se ha encargado de regular las actividades del Pleno en una Cámara plural y sus procesos propiamente legislativos. De igual manera se abocaron a una tarea muy importante: regular y sistematizar las normas dispersas y, en muchos casos, a redactar los inexistentes ordenamientos administrativos. Ciertamente no es materia del presente estudio el ámbito administrativo, pero es pertinente dejar constancia de que el trabajo de los órganos de gobierno, tiene otras implicaciones propias de cualquier consejo de administración, como la “empresa” pública, que es el Poder Legislativo Federal.

De esta manera, al transcurrir de las legislaturas, muchas prácticas administrativas que se realizaban sin mayor regulación, se han plasmado en ordenamientos escritos. Hoy día la Cámara de Diputados cuenta con normatividad en materia de: recursos materiales y humanos, presupuestal y financiera, sistemas de información y comunicaciones, ediciones, servicios médicos, eventos, protección civil, contratos y convenios, entre otras.¹²

Pero la Cámara de Diputados tiene otra tarea, la cual, cuando la realiza, es muy común que su fuente principal sean las prácticas parlamentarias; debe emitir sus propias leyes y normas internas, labor que le corresponde a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, como órgano auxiliar del Pleno. Es decir, debe legislar para sí misma, ya que no siempre será suficiente el hecho de signar o concertar un acuerdo escrito; muchas veces es necesario plasmar en la propia Ley o en un Reglamento las prácticas adoptadas.

De conformidad con el artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, se encarga de desarrollar específicamente las tareas de: preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales, dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y en lo referente a las distinciones que se otorguen en nombre de la Cámara de Diputados, así como de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de ese ordenamiento, e impulsar y realizar los estudios que versen sobre dispo-

12 Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados, actualizada y complementada, Talleres Gráficos Cámara de Diputados, Julio 2009.

siciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias, los cuales además son ejes fundamentales de su trabajo.

Adicionalmente, la misma Ley Orgánica establece en su artículo 39 que las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. De esta forma, según consta en su *Programa Anual de Trabajo*,¹³ algunos de los objetivos relativos a las prácticas parlamentarias, que lleva a cabo dicha Comisión, son los siguientes:

- Contribuir a mejorar y dinamizar el trabajo legislativo en la Cámara.
- Estrechar la comunicación y coordinación con la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la colegisladora, para realizar de mejor forma las adecuaciones necesarias del marco jurídico del Congreso.
- Presentar al Pleno de la Cámara una propuesta de reformas del Congreso, a fin de actualizar los ordenamientos al quehacer legislativo actual, que permita agilizar y mejorar los trabajos en el Pleno y en las comisiones de la Cámara.
- Cumplir cabalmente las demás tareas que corresponden a la Comisión, como la emisión de opiniones acerca de consultas que los órganos facultados para ello le hagan llegar, y atender y resolver lo relativo a propuestas en materia de letras de oro y homenajes que en nombre de la Cámara se otorguen.

Aunado a lo anterior, internamente la Comisión, con la finalidad de alcanzar sus metas, entre ellas las relativas a las prácticas parlamentarias, lleva a cabo la integración de grupos de trabajo para el estudio de los asuntos que le son turnados, por ejemplo de reformas constitucionales, a la Ley Orgánica o a disposiciones reglamentarias.

Para el desarrollo de sus actividades, la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias emite acuerdos como el *Relativo a la regulación de su funcionamiento*,¹⁴ en el cual se indica que este órgano contribuye a que la Cámara cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales, mediante dictámenes, informes, opiniones y resoluciones en las materias en las que tiene facultad para hacerlo.

De manera general, el citado órgano legislativo, en el cumplimiento de sus tareas, funciona como las demás comisiones; de tal forma, cuenta con Junta Directiva, Pleno, Presidente y Secretarios, a los cuales se les determinan sus funciones y facultades, debiendo atender la normatividad que regula los trabajos de las mismas.

13 Consultable en la Gaceta Parlamentaria, H. Cámara de Diputados, número 2884, lunes 9 de noviembre de 2009.

14 Acuerdo de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que Regula su Funcionamiento, Gaceta Parlamentaria, H. Cámara de Diputados *Gaceta Parlamentaria*, número 2956, miércoles 24 de febrero de 2010.

En cuanto al proceso de dictamen, que puede ser aplicable a cuestiones de práctica parlamentaria, se especifican tres aspectos internos de la Comisión: primero, que el grupo define el método; segundo, contar con un reporte de investigación que incluya los antecedentes legislativos, la doctrina, la jurisprudencia y el derecho comparado del caso en estudio; y tercero, realizar o recabar reportes de impacto económico, regulatorio, social y de opinión pública, cuando sea procedente.

4. Las prácticas parlamentarias relativas al Proceso Legislativo en el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados

En las disposiciones contenidas en el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados, se puede verificar con claridad la importante influencia de las prácticas parlamentarias en la norma escrita permanente, mismas que se han desarrollado a través de varias legislaturas, entre las cuales destacan las respectivas al proceso legislativo.

El Reglamento de la Cámara de Diputados,¹⁵ en su contenido, en especial su Título Cuarto, denominado de los procedimientos del Pleno, está compuesto por importantes normas relativas a diversas partes o facetas del proceso legislativo; de manera general nos referimos a iniciativa, turno, dictamen, discusiones y votación, entre otros, figuras que de alguna manera ya habían sido normadas en los acuerdos parlamentarios antecedentes, y fueron recuperadas para integrarse al nuevo ordenamiento.

Adicionalmente, el nuevo Reglamento recogió aquellas prácticas o procedimientos que no tenían precedente escrito, pero que representaban alternativas para resolver problemas funcionales, enriqueciendo la actividad del Pleno y de las propias comisiones, fortaleciendo sus tareas, principalmente, la de generar leyes.

Destacamos de manera general, cuáles son las innovaciones y las prácticas no reguladas que se integraron al nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados, en los siguientes incisos:

4.1 Iniciativa

- Se le dio una definición a la Iniciativa, denominándose como el acto jurídico por el cual da inicio el proceso legislativo.
- Se estableció el retiro de las iniciativas presentadas, siempre y cuando sea por el autor y que no haya sido dictaminada por la o las comisiones a las que fue turnada.

¹⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 diciembre de 2010, y tuvo una importante reforma publicada en el mismo medio el 20 en abril de 2011.

- Se incorporó la figura de iniciativas a nombre de grupo, denominadas así a las suscritas por los integrantes del mismo y por su coordinador, quien además tiene el derecho de retirarla.
- Se integraron los elementos indispensables que debe de contener toda iniciativa. Este aspecto había sido considerado por mucho tiempo como una necesidad. Finalmente, en el ordenamiento se incluyeron los siguientes:
 - Encabezado o título de la propuesta.
 - Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver.
 - Argumentos que la sustenten.
 - Fundamento legal.
 - Denominación del proyecto de ley o decreto.
 - Ordenamientos a modificar.
 - Texto normativo propuesto.
 - Artículos transitorios.
 - Lugar y fecha.
 - Nombre y rúbrica del iniciador.

Cabe señalar la existencia de nuevos elementos de gran relevancia que fueron incorporados, como el llamado vencimiento de plazos para dictaminar y las figuras de prórrogas y prevenciones, instrumentos que no son precedidos de alguna práctica.

- *Vencimiento de plazos.* Modalidad que implica un papel determinante en el proceso legislativo que atañe a una iniciativa de ley o decreto. Su antecedente se encuentra plasmado en el artículo 87 del abrogado Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que establecía 5 días para que las comisiones resolvieran sobre los asuntos que les eran turnados, disposición que en la práctica era obsoleta. El nuevo Reglamento señala que cuando una comisión reciba una iniciativa para efectos de dictamen, tendrá un plazo de 45 días para dictaminarla o resolverla; si se trata de una reforma constitucional, el plazo será de 90 días. Si concluidos estos lapsos no se cuenta con el dictamen correspondiente, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados deberá someter a la consideración del Pleno, la iniciativa en sus términos.
- *Prevenciones.* Nueva figura que no cuenta con precedente escrito o realizado en la práctica. Si bien podría asemejarse con la extinta figura de la Excitativa regulada también en el abrogado Reglamento de 1934,¹⁶ que su objeto era exhortar a las comisiones a dictaminar un asunto, su consecuencia y efectos eran prácticamente nulos. Las prevenciones se instauran como el mecanismo donde la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, deberá prevenir a las comi-

¹⁶ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 21, fracción XVI.

siones 15 días antes de que se venza el plazo para emitir dictamen, a efecto de incitar a su resolución. En caso de que se haya otorgado una prórroga, la prevención deberá realizarse nuevamente, faltando 10 días para la conclusión del lapso.

- *Prórrogas.* Nuevo instrumento sin precedente. Es la posibilidad que se otorga a las comisiones para contar con mayor tiempo para emitir dictamen. La nueva norma establece que las comisiones podrán solicitar a la Mesa Directiva, por única ocasión, una prórroga para resolver un asunto en específico, la cual podrá ser otorgada por un lapso que será de 45 días más. En caso de tratarse de una reforma constitucional, el plazo ampliado será por 90 días. De igual manera, se integra la alternativa para solicitar un plazo distinto al señalado, en los casos en que los trabajos a realizar así lo ameriten.¹⁷

4.2 Turno

- Se precisaron los efectos del turno ya sea para dictamen, para opinión o para conocimiento y atención. Se delimitaron las instancias que pueden solicitar una modificación de turno, así como los requisitos y tiempos para su definición.

4.3 Dictamen

- Se regula el retiro del dictamen enviado a la Mesa Directiva, por parte de la comisión emisora, hasta antes de ser discutido en el Pleno.
- Se incorporan nuevos elementos que debe contener un dictamen, destacando:
 - Antecedentes del procedimiento.
 - Se debe señalar el planteamiento del problema.
 - Se mencionarán el proceso y las actividades realizadas (foros, audiencias, entrevistas, comparecencias, etc.) por las que se allegaron de mayores elementos para dictaminar.
 - Se debe incluir, en su caso, valoración del impacto presupuestal, regulatorio u otro.
 - Valorar la argumentación del autor del asunto a dictaminar.
 - Integrar constancia de la reunión celebrada en la que se discutió y votó el dictamen.
- Los aspectos relativos a los procesos y plazos para emitir dictamen.
- El tratamiento específico de dictámenes de reforma constitucional.

Por último, son destacables las normas introducidas relativas al voto particular, señalando que se trata de un punto de vista que disiente del dictamen en lo

¹⁷ Reglamento de la Cámara de Diputados, ver artículos 182, 183 y 185.

general, o en uno o varios artículos en particular, el cual, además, puede ser presentado por uno o más integrantes de la comisión. Adicional a lo anterior, también se establece el trámite especial del documento y los elementos que debe contener.

4.4 Discusión

Este es un aspecto medular de cualquier reglamento de un órgano deliberativo, el orden, tiempos y modos de cómo llevar a cabo la discusión de un asunto son diversos. El nuevo ordenamiento, destaca algunos aspectos de los cuales, muchos, como se ha señalado, se llevaban a cabo de facto, a través de la práctica parlamentaria:

- Se reitera la intervención por parte de un integrante de la comisión emisora del dictamen, para fundamentar su resolución.
- Se regula la intervención de los grupos parlamentarios para exponer su postura, respecto de los proyectos puestos a discusión.
- Se distinguen los modos y formas para discutir los diversos asuntos: si es dictamen con proyecto de ley o decreto positivo o negativo, si se trata de dictamen con punto de acuerdo, si es iniciativa y/o minuta con vencimiento de plazo, si es proposición con punto de acuerdo considerada de urgente resolución.

4.5 Votación

En este tema, las disposiciones relativas a las votaciones en el Pleno, corresponden en general, a normas de carácter consuetudinario que fueron aplicadas en varias legislaturas anteriores:

- Utilización del Sistema Electrónico para llevar a cabo las votaciones nominales.
- Utilización de una urna transparente en el escritorio de la Mesa Directiva, para el depósito de votos por los legisladores, en las votaciones por cédulas.
- Procesos específicos para los casos de empate en votaciones.

5. Conclusión

La práctica parlamentaria es tan antigua como el Congreso mexicano. Frente a las limitaciones reglamentarias para atender nuevos fenómenos políticos o transformaciones estructurales del Poder Legislativo, ocurridos a lo largo del tiempo, dichas prácticas sirvieron para atender las dinámicas exigidas por una

institución cambiante. La evolución del Congreso ha significado, también, la evolución de la práctica parlamentaria.

Las prácticas parlamentarias tienen su origen en la costumbre y son de carácter informal, sin regla escrita, o de naturaleza formal, materializada a través de los acuerdos parlamentarios formulados por los órganos de gobierno y sancionados por el Pleno. Una vez avalados por la Asamblea, éstos adquieren una doble dimensión: jurídica y política, de gran legitimidad, pues expresan la voluntad de la mayoría para regular diversos procedimientos novedosos a través de dichos instrumentos.

En un Congreso plural, las limitaciones de la reglamentación vigente desde 1934 se hicieron más notorias, pues ya no correspondían a la nueva realidad política del país, y sus integrantes tuvieron que recurrir a las prácticas y acuerdos parlamentarios para dar salida a diversos problemas que se presentaron. La adopción de los acuerdos parlamentarios desde 1997, año en que la Cámara de Diputados dejó de tener un partido con mayoría absoluta, permitió transitar en un nuevo funcionamiento del órgano legislativo e impidió un parálisis en el proceso de formación de leyes. Así, el vínculo entre práctica parlamentaria y proceso legislativo fue el más importante antecedente para los cambios que sufrió la normatividad del Congreso.

De manera conclusiva, podemos señalar que en la conformación de la normatividad de la Cámara de Diputados, la práctica parlamentaria ha sido siempre un elemento esencial. Sus aportaciones cotidianas al desarrollo del quehacer legislativo le otorgan tal carácter, lo que le permite trascender a varias legislaturas.

Uno de los retos más importantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, especialmente la de Diputados, es que su desempeño sea cada vez más eficaz, para lo cual es necesario que cuente con los instrumentos normativos internos que den solución a los diversos supuestos que se presenten. En aquellos casos en que no sean suficientes las normas vigentes, será la práctica parlamentaria la que encuentre soluciones idóneas, aceptadas por la mayoría. Así, la ruta práctica parlamentaria-acuerdo-norma reglamentaria, será recorrida cada vez que sea necesario adaptar el funcionamiento de la Cámara de Diputados a las exigencias coyunturales o estructurales de nuestro diseño institucional.

Con la entrada en vigor del Reglamento del Senado y del Reglamento la Cámara de Diputados, se inicia una nueva etapa en la historia de la vida parlamentaria, cuyos procedimientos estarán a prueba. La dinámica parlamentaria así como el derecho en su conjunto, siempre estarán en constante evolución, permitiendo con ello un ajuste permanente a las reglas de funcionamiento del Poder Legislativo, necesario para su mejor desempeño, lo que tenderá a fortalecer la calidad de nuestra democracia representativa.

Fuentes de información

CABADA Huerta, Marineyla, "Naturaleza del Acuerdo Parlamentario", Revista *Quórum Legislativo* 88, CEDIP, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (2007).

BERLÍN Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, FCE, Quinta Edición, 2003.

MORA Donatto, Cecilia, *Principales Procedimientos Parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003.

Leyes, Reglamentos y Documentos

Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento de la Cámara de Diputados.

Diario Oficial de la Federación

4 de junio de 2010.

24 de diciembre de 2010.

20 de abril de 2011.

Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados

<http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Acuerdo que regula el funcionamiento de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, número 2956, miércoles 24 de febrero de 2010

Programa Anual de Trabajo 2009-2010, de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, número 2884, lunes 9 de noviembre de 2009.

Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al Orden del Día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del Sistema Electrónico de Votación.

Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, año IX, número 2100 del miércoles 27 de septiembre de 2006.

Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que establece los Lineamientos para Acreditar las Justificaciones de las Inasistencias de las Diputadas y los Diputados.

Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, año IX, número 2099, martes 26 de septiembre de 2006

Acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, por el que se norman los Trámites de Cambio o Ampliación de Turnos de Iniciativas o Proposiciones con Punto de Acuerdo presentadas en las Sesiones Plenarias.

Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, año VIII, número 1781, miércoles 22 de junio de 2005.

Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que establece las Normas Relativas al Funcionamiento de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados.

Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, año XIII, número 2907-IV, martes 8 de diciembre de 2009.


Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados. Actualizada y complementada.

Talleres Gráficos Cámara de Diputados, julio 2009.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa, México 2002.

Micrositio de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LX Legislatura:

http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/034_regimen_reglamentos_y_practicas_parlamentarias/001_presentacion



◆ **Organización** y
funcionamiento
de un **Congreso**
activo y su
integración
regional

◆ Composición e integración del Poder Legislativo en Morelos

María Cristina Hernández Cruz¹

El 16 de abril de 1869 el Presidente Constitucional Don Benito Juárez García, nombra como gobernador provisional en Morelos al General Pedro Baranda quien con las facultades que le otorgó el primer artículo transitorio de la ley de 17 de abril convoca al estado de Morelos a elecciones para elegir al gobernador, diputados y magistrados.

Con fecha 17 de abril de 1869 queda definitivamente erigido en Estado de la Federación, con el nombre de Morelos la porción de territorio del Estado de México, comprendido por los distritos de Cuernavaca, Cautla, Jonacatepec, Tetecala y Yauatepec, que formaron el tercer distrito militar creado por decreto de 7 de junio de 1862.

En el primer artículo transitorio, se establece que el Ejecutivo, con aprobación del Congreso, nombrará un gobernador provisional que se encargará de expedir la convocatoria para el nombramiento de diputados a la Primera Legislatura y Gobernador del nuevo Estado, y de regirlo mientras se instalan los poderes que se elijan popularmente. Con la sola alteración de que por cada veinte mil habitantes se nombrará un diputado a la legislatura del Estado.

Asimismo con fecha 28 de julio de 1869 queda ya instalada la Primera Legislatura en el distrito de Yauatepec, manifestando que con fecha 30 de julio se le tomará protesta al Primer Gobernador constitucional electo del estado de Morelos, el General Francisco Leyva y el Estado se dividirá en siete distritos para conformar la Primera Legislatura para el periodo de 1869-1871, los cuales son:

¹ Es abogada por el Centro Internacional de Estudios Superiores de Morelos, Cuernavaca. Ha sido funcionaria del Congreso del Estado de Morelos desde 2000. Actualmente es Coordinadora del área de Edición, Difusión y Vinculación Social adscrita al Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Morelos, contacto: kristinahzcz1@hotmail.com

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-----------------------------|------------------------------------|-------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Manuel Necochea | Dip. Andrés Zedillo |
| 2 Cuernavaca | Dip. Cecilio A. Róbelo | Dip. Francisco Azcarate |
| 3 Morelos (Cuautla) | Dip. Juan de la Portilla | Dip. Francisco Pacheco |
| 4 Morelos | Dip. Ignacio de la Peña y Barragán | Dip. Miguel M. González |
| 5 Tlaquiltenango (Tetecala) | Dip. Francisco de Celis | Dip. Agustín Robalo |
| 6 Tlaquiltenango | Dip. Pedro Cuadra | Dip. José Fandiño |
| 7 Yauatepec | Dip. Ignacio de la Peña y Ruano | Dip. Manuel Rendón |

Asimismo mediante decreto número 37 de fecha 7 de abril de 1870 se expidió el Primer Reglamento Interior de la Primera Legislatura y en su artículo 60 se establecía como se integrarían las Comisiones que se encargarían de despachar los asuntos de su competencia y se conformaban de la siguiente manera: Puntos Constitucionales, de Justicia y Legislación, de Gobernación, de Hacienda Primera y Segunda, de Instrucción Pública, de Comercio, de Agricultura, de Minería e Industria, de Milicia, de Código Municipal, de Policía, de Peticiones e Impresiones, de Corrección de Estilo, de Poderes, de Análisis y de sección del Gran Jurado.

Mediante decreto número 107 de fecha 29 de mayo de 1871, se convoca al pueblo del estado de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Segunda Legislatura durante el período 1871-1873 y se dividirá en 10 distritos, los cuales son:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|--------------------------------|---------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. José M. Morquileo | Dip. Manuel Fiz |
| 2 Cuernavaca | Dip. Francisco Azcarate | Dip. José G. Rojas |
| 3 Tlaltizapan | Dip. Francisco Muñoz Campusano | Dip. Desiderio Puebla |
| 4 Tlayacapan | Dip. José Daheza | Dip. Antonio Ortiz Arbizu |
| 5 Cuautla | Dip. Miguel Ortiz | Dip. José María Cárdenas |
| 6 Yecapixtla | Dip. Manuel Gómez | Dip. Manuel Vasco |
| 7 Jonacatepec | Dip. J. Nicolás Arce | Dip. Antonio Tajonar |
| 8 Jantetelco | Dip. Alejandro Flores y Caso | Dip. J. Jiménez Noveno |
| 9 Tetecala | Dip. Ramón A. Montañez | Dip. Albino Celis |
| 10 Tlaquiltenango | Dip. José Fandiño | Dip. Rafael Ruiz |

Mediante decreto número 83 de fecha 9 de junio de 1873, se convoca al pueblo del estado de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Tercera Legislatura comprendiendo el período 1873-1875 y serán 10 distritos, los cuales son:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|--------------------------------|-----------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Francisco Azcarate | Dip. Jesús Vargas |
| 2 Cuernavaca | Dip. Francisco Muñoz Campusano | Dip. Vicente Ortega |
| 3 Tlaltizapan | Dip. Francisco Tallabas | Dip. Tomas Vidal |
| 4 Tlayacapan | Dip. José Deheza | Dip. Jesús Martínez |
| 5 Ayala | Dip. Vicente Reyes | Dip. José Maldonado |
| 6 Ocuituco | Dip. Manuel Gómez | |
| 7 Jonacatepec | Dip. Vicente Llamas | |
| 8 Jonacatepec | Dip. J. Nicolás Arce | |
| 9 Tetecala | Dip. Ramón A. Montañez | |
| 10 Tlaquiltenango | Dip. José Fandiño | Dip. Manuel M. Rendón |

Mediante decreto número 115 de fecha 6 de junio de 1875, se convoca al pueblo del estado de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Cuarta Legislatura comprendiendo el período 1875-1877 y serán 10 distritos, los cuales son:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|---------------------------|---------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Luis G. de la Piedra | Dip. Florentino Millán |
| 2 Cuernavaca | Dip. Pedro A. García | Dip. José Guadalupe Rojas |
| 3 Cuernavaca | Dip. Venancio Rojas | Dip. Manuel Fiz |
| 4 Yautepec | Dip. Pedro Estrada | Dip. Agustín María |
| 5 Cuautla | Dip. Vicente Reyes | Dip. José Maldonado |
| 6 Ocuituco | Dip. Florentino Millán | |
| 7 Jonacatepec | Dip. Juan Ramírez | Dip. Bernabé Linares |
| 8 Jonacatepec | Dip. Octaviano López | Dip. Juan Zarco |
| 9 Tetecala | Dip. Ignacio López | Dip. Pedro Soriano |
| 10 Tlaquiltenango | Dip. José Fandiño | Dip. Alejandro Oliveros |

Mediante decreto número 34 de fecha 22 de julio de 1876, se convoca al pueblo del estado de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Quinta Legislatura comprendiendo el periodo 1877-1878 y serán 9 distritos, asimismo con fecha 23 de noviembre de 1876 se interrumpió el Orden Constitucional del Estado, el gobierno quedó a cargo de diversas autoridades militares hasta el 5 de mayo de 1877, fecha en que tomo posesión como gobernador constitucional el Coronel Carlos Pacheco y los diputados electos fueron:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|---------------|--------------------------|--------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Nicolás Medina | |
| 2 Xochitepec | Dip. Pedro López Tello | |
| 3 Yautepec | | |
| 4 Yautepec | Dip. Francisco Estrada | |
| 5 Cuautla | Dip. Domingo Mejía | |
| 6 Yecapixtla | Dip. Nicolás Páez | Francisco G. Gómez |
| 7 Jonacatepec | Dip. José María González | |
| 8 Tetecala | Dip. Laureano Rodríguez | |
| 9 Jojutla | Dip. Octaviano Palacios | |

Mediante decreto número 43 de fecha 30 de mayo de 1878 convocan al pueblo a elecciones para elegir a los diputados de la Sexta Legislatura comprendiendo el período 1878-1880 y serán 9 distritos, los cuales son:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|---------------|---------------------------|-------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Luis G. de la Piedra | Dip. Felipe B. Carvajal |
| 2 Xochitepec | Dip. Pedro A. García | Dip. Pablo Ruiz |
| 3 Yautepec | Dip. Venancio Rojas | Dip. Susano Pérez |
| 4 Tlayacapan | Dip. Pedro Estrada | Dip. José Ocaña |
| 5 Morelos | Dip. Manuel Ramírez | Dip. Prospero Viniegas |
| 6 Yecapixtla | Dip. Florentino Millán | Dip. Francisco Estrada |
| 7 Jonacatepec | Dip. Juan Ramírez | Dip. Jesús Carvajal |
| 8 Tetecala | Dip. Octaviano Palacios | Dip. Bernabé Córdova |
| 9 Jojutla | Dip. Ignacio López | Dip. Pedro Cuadra |

Mediante decreto número 36 de fecha 28 de mayo de 1880, se convoca al pueblo del estado de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Séptima Legislatura comprendiendo el período 1880-1882 y serán 9 distritos que a continuación se detallan:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|---------------------------|-----------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Luis G. de la Piedra | Dip. Feliciano Alemán |
| 2 Xochitepec | Dip. Abraham Salazar | Dip. Hilario Muñoz |
| 3 Yautepec | Dip. Venancio Rojas | Dip. José O. de Rosas |
| 4 Tlayacapan | Dip. Pedro Estrada | Dip. Severiano Araujo |
| 5 Morelos | Dip. Secundino Bejarano | Dip. Manuel Ramírez |
| 6 Yecapixtla | Dip. Manuel Calderón | Dip. Pedro Robles |
| 7 Jonacatepec | Dip. Rafael A. Ruiz | Dip. Raúl Robles |
| 8 Tetecala | Dip. Alejandro Oliveros | Dip. Manuel Calderón |
| 9 Puente de Ixtla | Dip. Ignacio López | Dip. Juan B. Campos |

Mediante decreto número 54 de fecha 27 de mayo de 1882, se convoca al pueblo del estado de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Octava Legislatura comprendiendo el período 1882-1884 y serán 9 distritos que a continuación se detallan:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|---------------------------|--------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Germán Paz | Dip. Felipe B. Carvajal |
| 2 Xochitepec | Dip. Luis G. de la Piedra | Dip. Manuel Estrada |
| 3 Yautepec | Dip. Eugenio J. Cañas | Dip. Luis M. Flores |
| 4 Tlayacapan | Dip. Ignacio López | Dip. Francisco Tallabas |
| 5 Morelos | Dip. Ignacio Ruiz | Dip. José E. Cabrera |
| 6 Yecapixtla | Dip. Germán Paz | Dip. Corl. Juan B. Campo |
| 7 Jonacatepec | Dip. Rafael A. Ruiz | Dip. Feliciano Alemán |
| 8 Tetecala | Dip. Alejandro Oliveros | Dip. Pedro A. Ruiz |
| 9 Puente de Ixtla | Dip. Pedro Estrada | Dip. Manuel C. Morán |

Como nos podemos dar cuenta el diputado Germán Paz tenía la representación de dos distritos, el primero y sexto, pues en ese sentido se llamó al suplente del sexto Distrito, Corl. Juan B. Campo para fungir como propietario; asimismo Luis M. Flores entró como propietario del tercer distrito ya que Eugenio J. Cañas pasó a ser director de Rentas del Estado.

Asimismo, mediante decreto número 18 de fecha 9 de enero de 1883 se reforma el Reglamento Interior de la Honorable Legislatura del Estado, modificando el artículo 51 referente a las comisiones para quedar como sigue: Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Hacienda Primera y Segunda, de Instrucción Pública, de Comercio, de Agricultura, de Minería e Industria y Fomento, de Milicia, de Policía, de Peticiones, de Corrección de Estilo, de Poderes y de sección del Gran Jurado. Asimismo se crea una Gran Comisión que será la que proponga las comisiones permanentes y especiales.

Mediante decreto de fecha 13 de junio de 1884 se convoca al pueblo del estado de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Novena Legislatura comprendiendo el período 1884-1886 y serán 9 distritos que a continuación se detallan:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|---------------|--------------------------|-----------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Germán Paz | Dip. Luis G. Trillares |
| 2 Cuernavaca | Dip. Corl. Juan B. Campo | Dip. Ramón Hernández |
| 3 Xochitepec | Dip. Eugenio J. Cañas | Dip. Luis G. de la Piedra |
| 4 Yautepec | Dip. Rafael A. Ruiz | Dip. Fernando M. Altamirano |
| 5 Tlayacapan | Dip. Manuel Rivera | Dip. Bernabé Castillo |
| 6 Jonacatepec | Dip. Joaquín E. Cabrera | Dip. José Ma. Ramírez |
| 7 Morelos | Dip. Manuel Alarcón | Dip. Francisco Tallabas |
| 8 Tetecala | Dip. Pedro Estrada | Dip. Carlos Cabrera |
| 9 Jojutla | Dip. Ignacio López | Dip. Amador Espinosa |

Con fecha 19 de junio de 1886 se convoca al pueblo del estado de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Décima Legislatura comprendiendo el período 1886-1888 y serán 9 distritos que a continuación se detallan:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|---------------|-------------------------|---------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Rafael A. Ruiz | Dip. José Coria |
| 2 Xochitepec | Dip. Juan B. Campo | Dip. Manuel Calderón |
| 3 Yautepec | Dip. Cristóbal Sarmina | Dip. Germán Paz |
| 4 Tlayacapan | Dip. Ignacio Robles | Dip. Luis G. de la Piedra |
| 5 Cuautla | Dip. Ignacio López | Dip. Manuel Fiz |
| 6 Yecapixtla | Dip. Francisco Tallabas | Dip. Venancio Rojas |
| 7 Jonacatepec | Dip. Alejandro Oliveros | Dip. Manuel Rivera |
| 8 Tetecala | Dip. José Cazarin | Dip. J. Luciano Varela |
| 9 Jojutla | Dip. Pedro Estrada | Dip. Ramón Quiroz |

Mediante decreto número 32 de fecha 16 de junio de 1888 se convoca al pueblo del estado de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Décima Primera Legislatura comprendiendo el período 1888-1890 y serán 9 distritos que a continuación se detallan:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|---------------|-------------------------|-----------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Rafael A. Ruiz | Dip. Manuel Fiz |
| 2 Xochitepec | Dip. Juan B. Campo | Dip. Manuel Calderón |
| 3 Yautepec | Dip. Octaviano Palacios | Dip. Venancio Rojas |
| 4 Tlayacapan | Dip. Ignacio Robles | Dip. Germán Paz |
| 5 Cuautla | Dip. Ignacio López | Dip. Manuel M. Rendón |
| 6 Yecapixtla | Dip. Francisco Tallabas | Dip. Francisco Reyes |
| 7 Jonacatepec | Dip. Alejandro Oliveros | Dip. Manuel Rivera |
| 8 Tetecala | Dip. José Cazarín | Dip. Rómulo Figueroa |
| 9 Jojutla | Dip. Pedro Estrada | Dip. Ramón Quiroz |

Mediante decreto de fecha 14 de junio de 1890 se convoca al pueblo del estado de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Décima Segunda Legislatura comprendiendo el período 1890-1892 y serán 9 distritos que a continuación se detallan:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|---------------|-------------------------|----------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Rafael A. Ruiz | Dip. Manuel Fiz |
| 2 Xochitepec | Dip. Juan B. Campo | Dip. Manuel Calderón |
| 3 Yautepec | Dip. Octaviano Palacios | Dip. Venancio Rojas |
| 4 Tlayacapan | Dip. Germán Paz | Dip. Ignacio Robles |
| 5 Cuautla | Dip. Manuel M. Rendón | Dip. Ignacio López |
| 6 Yecapixtla | Dip. Francisco Tallabas | Dip. Francisco Reyes |
| 7 Jonacatepec | Dip. Alejandro Oliveros | Dip. Manuel Rivera |
| 8 Tetecala | Dip. Rómulo Figueroa | Dip. José Cazarín |
| 9 Jojutla | Dip. Pedro Estrada | Dip. Ramón Quiroz |

Mediante decreto de fecha 10 de junio de 1892 se convoca al pueblo del estado de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Décima Tercera Legislatura comprendiendo el período 1892-1894 y serán 9 distritos que a continuación se detallan:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|---------------|-------------------------|----------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Rafael A. Ruiz | Dip. Francisco de P. Reyes |
| 2 Tepoztlán | Dip. Juan B. Campo | Dip. Manuel Calderón |
| 3 Yautepec | Dip. Eugenio de Cañas | Dip. Rómulo Figueroa |
| 4 Tlayacapan | Dip. Ignacio Robles | Dip. Germán Paz |
| 5 Cuautla | Dip. Nazario Lomas | Dip. Justino Solorzano |
| 6 Yecapixtla | Dip. Francisco Tallabas | Dip. Prisciliano Rodríguez |
| 7 Jonacatepec | Dip. Alejandro Oliveros | Dip. Rafael Betanzos |
| 8 Tetecala | Dip. Octaviano Palacios | Dip. Venancio Rojas |
| 9 Jojutla | Dip. José Cazarín | Dip. Manuel M. Rendón |

Mediante decreto de fecha 11 de junio de 1894 se convoca al pueblo del estado de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Décima Cuarta Legislatura comprendiendo el período 1894-1896 y serán 9 distritos que a continuación se detallan:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|---------------|-------------------------|----------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Rafael A. Ruiz | Dip. Francisco de P. Reyes |
| 2 Tepoztlán | Dip. Juan B. Campo | Dip. Manuel Calderón |
| 3 Yauatepec | Dip. Vicente Popoca | Dip. Julián Solorzano |
| 4 Tlayacapan | Dip. Ignacio Robles | Dip. Germán Paz |
| 5 Cuautla | Dip. Nazario Lomas | Dip. Rosendo Flores |
| 6 Yecapixtla | Dip. Francisco Tallabas | Dip. Prisciliano Rodríguez |
| 7 Jonacatepec | Dip. Alejandro Oliveros | Dip. Venancio Rojas |
| 8 Tetecala | Dip. Eugenio J. Cañas | Dip. Octaviano Palacios |
| 9 Jojutla | Dip. Manuel M. Rendón | Dip. José Cazarín |

Mediante decreto de fecha 3 de junio de 1896 se convoca al pueblo del estado de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Décima Quinta Legislatura comprendiendo el período 1896-1898 y serán 9 distritos que a continuación se detallan:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|---------------|--------------------------------|------------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Eugenio J. Cañas | Dip. Luis G. de la Piedra |
| 2 Tepoztlán | Dip. Ignacio Robles | Dip. Ignacio Ortiz y Córdoba |
| 3 Yauatepec | Dip. Alejandro Oliveros | Dip. Venancio Rojas |
| 4 Tlayacapan | Dip. Vicente Ortega | Dip. Germán Paz |
| 5 Cuautla | Dip. Joaquín Ramírez del Corro | Dip. Octaviano Palacios |
| 6 Jantetelco | Dip. Rafael A. Ruiz | Dip. Aristeo Calderón |
| 7 Jonacatepec | Dip. Bernardino León y Vélez | Dip. Prisciliano Rodríguez |
| 8 Tetecala | Dip. Manuel C. Moran | Dip. Miguel Diez |
| 9 Jojutla | Dip. Bernabé L. de Elías | Dip. José de las Fuentes |

Mediante decreto de fecha 3 de junio de 1898 se convoca al pueblo del estado de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Décima Sexta Legislatura comprendiendo el período 1898-1900 y serán 9 distritos que a continuación se detallan:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|--------------|--------------------------------|----------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Eugenio J. Cañas | Dip. Clemente Castillo |
| 2 Tepoztlán | Dip. Ignacio Robles | Dip. Octaviano Palacios |
| 3 Yauatepec | Dip. Alejandro Oliveros | Dip. Venancio Rojas |
| 4 Tlayacapan | Dip. Luis G. de la Piedra | Dip. Aristeo Calderón |
| 5 Cuautla | Dip. Rafael A. Ruiz | Dip. Agustín Muños de Cote |
| 6 Jantetelco | Dip. Joaquín Ramírez del Corro | Dip. Germán Paz |

| | | |
|---------------|------------------------------|----------------------------|
| 7 Jonacatepec | Dip. Bernardino León y Vélez | Dip. Prisciliano Rodríguez |
| 8 Tetecala | Dip. Manuel C. Moran | Dip. Miguel Díez |
| 9 Jojutla | Dip. Bernabé L. de Elías | Dip. José de las Fuentes |

Nota: Los diputados, Rafael A. Ruiz falleció el 8 de octubre de 1898 y el diputado Alejandro Oliveros el 13 de diciembre del mismo año, los dos por vejez y los sustituyeron sus suplentes.

Mediante decreto de fecha 9 de junio de 1900 se convoca al pueblo del estado de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Décima Séptima Legislatura comprendiendo el período 1900-1902 y serán 9 distritos que a continuación se detallan:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|---------------|------------------------------|---------------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Eugenio J. Cañas | Dip. Agustín Hurtado de Mendoza |
| 2 Tepoztlán | Dip. Ignacio Robles | Dip. Octaviano Palacios |
| 3 Yautepec | Dip. Ramón Oliveros | Dip. Venancio Rojas |
| 4 Tlayacapan | Dip. Aristeo Calderón | Dip. Salvador E. Gutiérrez |
| 5 Cuautla | Dip. Bernardino León y Vélez | Dip. Prisciliano Rodríguez |
| 6 Jantetelco | Dip. Bernabé L. de Elías | Dip. Clemente Castillo |
| 7 Jonacatepec | Dip. Agustín Muños de Cote | Dip. Germán Paz |
| 8 Tetecala | Dip. Manuel C. Moran | Dip. Miguel Díez |
| 9 Jojutla | Dip. Julio Alarcón | Dip. Adán Escobar |

Mediante decreto de fecha 12 de abril de 1902 se convoca al pueblo del estado de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Décima Octava Legislatura comprendiendo el período 1902-1904 y serán 9 distritos que a continuación se detallan:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|---------------|------------------------------|----------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Eugenio J. Cañas | Dip. Manuel A. Romo |
| 2 Tepoztlán | Dip. Ignacio Robles | Dip. Miguel Díez |
| 3 Yautepec | Dip. Ramón Oliveros | Dip. Venancio Rojas |
| 4 Tlayacapan | Dip. Luis G. Trillanes | Dip. Manuel Cañas |
| 5 Cuautla | Dip. Bernardino León y Vélez | Dip. Prisciliano Rodríguez |
| 6 Jantetelco | Dip. Bernabé L. de Elías | Dip. Clemente Castillo |
| 7 Jonacatepec | Dip. Agustín Muños de Cote | Dip. Octaviano Palacios |
| 8 Tetecala | Dip. Manuel C. Moran | Dip. Salvador E. Gutiérrez |
| 9 Jojutla | Dip. Julio Alarcón | Dip. Adán Escobar |

Mediante decreto de fecha 23 de abril de 1904 se convoca al pueblo del estado de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Décima Novena Legislatura comprendiendo el período 1904-1906 y serán 9 distritos que a continuación se detallan:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|--------------|------------------------------|----------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Eugenio J. Cañas | Dip. Fernando Noriega |
| 2 Tepoztlán | Dip. Ignacio Robles | Dip. Félix E. Villegas |
| 3 Yauatepec | Dip. José María Aragón | Dip. Venancio Rojas |
| 4 Tlayacapan | Dip. Manuel Cañas | Dip. Salvador E. Gutiérrez |
| 5 Cuautla | Dip. Bernardino León y Vélez | Dip. Prisciliano Rodríguez |
| 6 Yecapixtla | Dip. Bernabé L. de Elías | Dip. Santiago Díez |
| 7 Joncatepec | Dip. Agustín Muños de Cote | Dip. Octaviano Palacios |
| 8 Tetecala | Dip. Manuel C. Moran | Dip. Leopoldo Fandiño |
| 9 Jojutla | Dip. Julio Alarcón | Dip. Adán Escobar |

Mediante decreto de fecha 23 de junio de 1906 se convoca al pueblo del estado de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Vigésima Legislatura comprendiendo el período 1906-1908 y serán 9 distritos que a continuación se detallan:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|--------------|------------------------------|----------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Eugenio J. Cañas | Dip. Félix E. Villegas |
| 2 Tepoztlán | Dip. Ignacio Robles | Dip. Adán Escobar |
| 3 Yauatepec | Dip. Pedro Martínez López | Dip. Fernando Noriega |
| 4 Tlayacapan | Dip. José María Aragón | Dip. Venancio Rojas |
| 5 Cuautla | Dip. Bernardino León y Vélez | Dip. Prisciliano Rodríguez |
| 6 Yecapixtla | Dip. Juan Alarcón | Dip. Salvador E. Gutiérrez |
| 7 Joncatepec | Dip. Agustín Muños de Cote | Dip. Octaviano Palacios |
| 8 Tetecala | Dip. Manuel C. Moran | Dip. Leopoldo Fandiño |
| 9 Jojutla | Dip. Bernabé L. de Elías | Dip. Santiago Díez |

Mediante decreto de fecha 27 de junio de 1908 se convoca al pueblo del estado de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Vigésima Primera Legislatura comprendiendo el período 1908-1910 y serán 9 distritos que a continuación se detallan:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|--------------|----------------------------|----------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Eugenio J. Cañas | Dip. Félix E. Villegas |
| 2 Tepoztlán | Dip. Ignacio Robles | Dip. Adán Escobar |
| 3 Yauatepec | Dip. Miguel Díez | Dip. Mariano León y Vélez |
| 4 Tlayacapan | Dip. José María Aragón | Dip. Venancio Rojas |
| 5 Cuautla | Dip. Salvador E. Gutiérrez | Dip. Prisciliano Rodríguez |
| 6 Yecapixtla | Dip. Juan Alarcón | Dip. Manuel Nava |
| 7 Joncatepec | Dip. Ramón Oliveros | Dip. Ramón Estrada |
| 8 Tetecala | Dip. Manuel C. Moran | Dip. Gerónimo Olvera |
| 9 Jojutla | Dip. Bernabé L. de Elías | Dip. Estanislao Arredondo |

Mediante decreto de fecha 11 de junio de 1910 se convoca al pueblo del estado de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Vigésima Primera. Segunda Legislatura comprendiendo el período 12 de septiembre de 1910 al 30 de mayo de 1911 y serán 9 distritos que a continuación se detallan:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-----------------|----------------------------|--------------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Salvador E. Gutiérrez | Dip. Félix E. Villegas |
| 2 Tepoztlán | Dip. Ignacio Robles | Dip. Prisciliano Rodríguez |
| 3 Yautepec | Dip. Francisco García | Dip. Francisco S. y Segura |
| 4 Tlayacapan | Dip. José María Aragón | Dip. Aurelio Aragón |
| 5 Cuautla | Dip. Juan Alarcón | Dip. Rafael Betanzos |
| 6 Yecapixtla | Dip. Sebastián Guzmán | Dip. Estanislao Arredondo |
| 7 Jonacatepec | Dip. Andrés Palacios | Dip. Manuela C. Moran |
| 8 Tetecala | Dip. José González Márquez | Dip. Miguel Díez |
| 9 Jojutla | Dip. Cándido Díaz | Dip. León Castresana Arredondo |

Nota: Esta Legislatura desaparece el 30 de mayo de 1911, según declaraciones del senado y del Presidente Interino. Desapareció también el poder Ejecutivo.

Posteriormente mediante decreto de fecha 31 de mayo de 1911, Francisco León de la Barra, Presidente Interino de la República Mexicana decreta que han desaparecido los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos y es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado.

Asimismo con fecha 2 de junio de 1911 Juan N. Carreón, fue nombrado gobernador provisional del Estado de Morelos para el período de 2 de junio al 4 de octubre de 1911, mismo que convoca al pueblo de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Vigésima Segunda Legislatura, cuyo período concluirá el día 15 de septiembre de 1912, fecha en que termina el período de la legislatura que fue declarada insubsistente.

De igual manera con fecha 5 de octubre de 1911 Ambrosio Figueroa fue nombrado gobernador provisional para el período del 5 de octubre de 1911 al 20 de enero de 1912 y con fecha 13 de enero de 1912 decreta que se suspendan las elecciones de diputados que deberán formar la Vigésima Segunda Legislatura, hasta que se restablezca la tranquilidad pública.

Posteriormente con fecha 20 de enero de 1912 Ambrosio Figueroa es separado de sus funciones y lo sustituye el Coronel Francisco Naranjo quien convoca al pueblo de Morelos a elecciones para elegir a los diputados de la Vigésima Segunda Legislatura cuyo período comprenderá del 13 de julio y concluirá el 15 de septiembre de 1912, fecha en que termina el período de la legislatura que fue declarada insubsistente y estaba conformada por 9 distritos que a continuación se detallan:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|---------------|-----------------------------|-------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Francisco Leyva | Dip. Antonio Barón |
| 2 Tepoztlán | Dip. José de Rojas | Dip. Mariano Gómez |
| 3 Yautepec | NO HUBO ELECCIONES | |
| 4 Tlayacapan | Dip. Julio L. Segura | Dip. Fructuoso Quintero |
| 5 Cuautla | Dip. Martín Correa | Dip. Fernando Hurtado |
| 6 Yecapixtla | Dip. Sotero García | Dip. Faustino Montero |
| 7 Jonacatepec | Dip. Urbano Alcázar | Dip. Pedro Guzmán |
| 8 Tetecala | Dip. Antonio Sámano Márquez | Dip. Ignacio Ceballos |
| 9 Jojutla | Dip. Eugenio Morales | Dip. Alberto Morales |

Esta Legislatura quedó instalada el 13 de julio de 1912 y concluyó el 15 de septiembre del mismo año, fecha en que terminaría el período de la Legislatura que fue declarada insubsistente. Del 27 al 29 de julio de 1912 estuvo como gobernador provisional el señor Jacobo Ramos, quien entregó el cargo el 29 de julio a Gregorio Mejía, quien estuvo hasta el 4 de agosto de 1912.

La Vigésima Segunda Legislatura del Estado nombró Gobernador provisional el 5 de agosto de 1912 a Aniceto Villamar, a quien le tocó convocar a elecciones constitucionales para integrar la Vigésima Tercera Legislatura.

Mediante decreto número 21 de fecha 20 de julio de 1912 se convoca al pueblo del estado de Morelos a elecciones para diputados de la Vigésima Tercera Legislatura Revolucionaria comprendiendo el periodo 1912-1913 y serán 11 distritos que a continuación se detallan:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|---------------|--------------------------|--------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Domingo Diez | Dip. Víctor M. Patiño |
| 2 Tepoztlán | Dip. Juan Alarcón | Dip. José Antonio Flores |
| 3 Xochitepec | Dip. Estanislao Rojas | Dip. Ignacio Cortes |
| 4 Yautepec | Dip. Julio L. Segura | Dip. Fructuoso Quintero |
| 5 Tlaltizapan | Dip. Leopoldo Fandiño | Dip. Aurelio Martínez |
| 6 Cuautla | Dip. Francisco Balbuena | Dip. Daniel Peña |
| 7 Yecapixtla | Dip. Octaviano Gutiérrez | Dip. Daniel Peña |
| 8 Jonacatepec | Dip. Benito Tajonar | Dip. Pablo Hernández |
| 9 Jantetelco | Dip. Mariano Sedeño | Dip. Eliseo B. Aragón |
| 10 Jojutla | Dip. León Castresana | Dip. Isaac Flores |
| 11 Tetecala | Dip. Lauro Arellano | Dip. Ignacio Ceballos |

En la tercera interrupción constitucional, a Don Benito Tajonar se le toma protesta para fungir como gobernador provisional para el período del 12 al 17 de abril de 1913; el día 15 de abril antes de que se abriera el segundo periodo de sesiones del Congreso local se presentó el General Juvencio Robles que había sido designado por Victoriano Huerta, Jefe de las Operaciones Militares, comunicando a Don Benito Tajonar que el presidente Victoriano Huerta le había dado órdenes terminantes para que se le nombrara gobernador del Estado; Tajonar contestó que no entregaría el poder sin antes tener el consentimiento

del Congreso. Al día siguiente se abrió el Segundo Período de Sesiones en donde dio lectura al informe de las labores realizadas. Al otro día fueron aprehendidos por el Mayor Gil Villegas los integrantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Ayuntamiento de Cuernavaca y conducidos a la penitenciaría del Distrito Federal en calidad de prisioneros, lo cual provocó la tercera interrupción constitucional en el estado de Morelos y ésta duró 17 años hasta que en 1930 vuelve el Estado al orden constitucional actual.

La causa del rompimiento del orden constitucional en 1913 fue un cuartelazo que dio el General Juvencio Robles a la Legislatura local y al gobernador interino constitucional Benito Tajonar. El último gobernador constitucional que tuvo el estado de Morelos fue Patricio Leyva, electo durante la administración del presidente Francisco I. Madero en el año de 1912. Patricio Leyva había pedido permiso por 10 días en el mes de abril de 1913, para ver que estaba sucediendo en la Ciudad de México, pues la ciudad estaba totalmente incomunicada y no se sabía que había ocurrido con el Presidente Madero, quedando como gobernador interino el secretario general de gobierno y el día 13, viendo que Patricio Leyva no regresaba de la Ciudad de México, el Congreso nombró gobernador provisional a Benito Tajonar.

Por esos mismos días llegó como nuevo jefe de las armas, como comandante militar, el General Juvencio Robles, quien exigió a Benito Tajonar que le entregara el gobierno; este le pidió que esperara al día 17 de abril, en que el Congreso abriría su período de sesiones, Tajonar rendiría su informe y consultaría con el Congreso lo que pedía el General Robles. Una de las primeras acciones de dicha Legislatura había sido reformar la Constitución del Estado; entre las reformas estaba que el gobernador debía de ser morelense por nacimiento y como el General Juvencio no llenaba los requisitos para ser gobernador, la Cámara se hizo sorda y no entregaron el poder al citado general, por lo que al siguiente día dio órdenes de aprehender a los integrantes de la XXIII Legislatura, así como al gobernador interino constitucional, Benito Tajonar y de paso también fue aprehendido el alcalde del Ayuntamiento de Cuernavaca. Todos fueron trasladados a la cárcel de Belém y al no haber cupo en esa prisión, fueron a parar a Lecumberri donde permanecieron todo el tiempo que Victoriano Huerta estuvo en el poder.

Después de la caída de Victoriano Huerta vinieron una serie de gobernadores militares hasta el año de 1919, en que restablecen a los gobernadores civiles y es cuando vuelve al gobierno don Benito Tajonar, que había sido depuesto en 1913.

En el año de 1926, el gobernador provisional Joaquín Rojas Hidalgo quiso restablecer la constitucionalidad y convocó a elecciones para nombrar diputados y gobernador constitucionales.

En abril de ese mismo año iniciaron sus campañas políticas el General Carlos Ariza, el Senador Fernando López y Alfonso María Figueroa. Al efectuarse las elecciones, el triunfo fue del general Carlos Ariza, pero no reconocieron su triunfo y cada candidato formó su Cámara de Diputados. Carlos Ariza instaló su

Congreso en la esquina de las calles de Matamoros y la actual calle de Morrow, la otra Legislatura se instaló en Jojutla. Todos luchaban para que el gobierno del General Obregón los reconociera; poco después de las elecciones tuvieron un encuentro a balazos los partidarios del general Carlos Ariza con los simpatizantes de Fernando López. La balacera se entabló desde el zócalo de la ciudad hasta la esquina de Matamoros y Arteaga; en esta refriega resultaron varios muertos; este hecho acrecentó la malversión del Gobierno federal que simpatizaba con Fernando López y mandó como gobernador provisional a Valentín del Llano.

Con fecha 4 de marzo fue lanzada la convocatoria para elecciones en el estado de Morelos para conformar la Vigésima Cuarta Legislatura y establecía que habría de elegirse tanto gobernador del Estado, como diputados del Congreso y éstos últimos serían siete diputados, pues eran siete distritos.

Las elecciones se efectuaron el 20 de abril de 1930, después de 17 años que el estado de Morelos estuvo sustraído del orden constitucional.

El 4 de mayo de 1930 a las 12:00 horas, en el Palacio de Cortés se instaló la Vigésima Cuarta Legislatura, comprendiendo el período del 4 de mayo de 1930 al 3 de mayo de 1932 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|----------------------------|-----------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Agapito M. Albarrán | Dip. Lucio Villasana |
| 2 Tetecala | Dip. José Urban | Dip. Francisco Beltrán |
| 3 Puente de Ixtla | Dip. Timoteo Montes de Oca | Dip. Manuel Uribe |
| 4 Jojutla | Dip. Jacinto Leyva | Dip. Juan Rojas |
| 5 Yauatepec | Dip. Juan Salazar Pérez | Dip. Estanislao L. Villamar |
| 6 Cuautla | Dip. J. Refugio Bustamante | Dip. Felipe Sánchez |
| 7 Jonacatepec | Dip. Jesús Gutiérrez C. | Dip. Alfonso Peralta G. |

El gobernador interino José Urban publica la Primera Ley Electoral el 13 de febrero de 1932 y en esta ley es donde se crean los siete primeros distritos del estado de Morelos que son: Cuernavaca, Tetecala, Puente de Ixtla, Jojutla, Yauatepec, Cuautla y Jonacatepec.

En mayo de 1932 se instaló la Vigésima Quinta Legislatura, comprendiendo el período del 4 de mayo de 1932 al 3 de mayo de 1935 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|------------------------------|---------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Raymundo Ríos Zavala | Dip. Agustín Güemes |
| 2 Tetecala | Dip. Joaquín Pineda Román | Dip. Herculano Román |
| 3 Puente de Ixtla | Dip. Porfirio Neri Arizmendi | Dip. Salvador Saavedra |
| 4 Jojutla | Dip. Jesús Gómez Espinoza | Dip. Alfonso T. Samano |
| 5 Yauatepec | Dip. Luis G. Campo | Dip. Joaquín D. Labastida |
| 6 Cuautla | Dip. Antonio Pliego Quintero | Dip. Juventino Pineda E. |
| 7 Jonacatepec | Dip. Alfonso Peralta García | Dip. Pedro L. Molina |

En mayo de 1935 se instaló la Vigésima Sexta Legislatura, comprendiendo el período del 4 de mayo de 1935 al 3 de mayo de 1938 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|------------------------------|---------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Adrian Varela | Dip. Luis Flores Sobral |
| 2 Tetecala | Dip. Herculano M. Román | Dip. Gerónimo Herrera A. |
| 3 Puente de Ixtla | Dip. Carlos Lavín Aranda | Dip. Luis Valdovinos |
| 4 Jojutla | Dip. Juan Rojas Torres | Dip. Cirilo Álvarez S. |
| 5 Yauatepec | Dip. José Sayavedra Ruiz | Dip. Álvaro Reyes |
| 6 Cuautla | Dip. Daniel Ramos Mendoza | Dip. Francisco B. Peralta |
| 7 Jonacatepec | Dip. Félix Rodríguez Espinal | Dip. J. Isabel Montero |

En mayo de 1938 se instaló la Vigésima Séptima Legislatura, comprendiendo el período del 4 de mayo de 1938 al 3 de mayo de 1941 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|-------------------------|------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Pioquinto Galiz | Dip. Antonio Galindo |
| 2 Tetecala | Dip. Gerónimo Herrera | Dip. Wulfrano Tapia |
| 3 Puente de Ixtla | Dip. Demetrio Gutiérrez | Dip. Manuel Aranda |
| 4 Jojutla | Dip. Hermelindo Barberi | Dip. Genaro Barba |
| 5 Yauatepec | Dip. Quintín González | Dip. Andrés Porfirio |
| 6 Cuautla | Dip. Nicolás Zapata | Dip. Porfirio Palacios |
| 7 Jonacatepec | Dip. Miguel H. Zúñiga | Dip. Miguel Vidal |

Los anteriores diputados fueron substituidos por sus suplentes ya que los diputados propietarios en su mayoría eran viejos revolucionarios que se habían enfrentado al Poder Ejecutivo el 4 de mayo de 1939.

En mayo de 1939 se instaló la segunda Vigésima Séptima Legislatura, comprendiendo el período del 4 de mayo de 1939 al 3 de septiembre de 1941 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|-------------------------|---------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Antonio Galindo | |
| 2 Tetecala | Dip. Gerónimo Herrera | |
| 3 Puente de Ixtla | Dip. Manuel Aranda | |
| 4 Jojutla | Dip. Hermelindo Barberi | |
| 5 Yauatepec | Dip. Marcos Pineda | |
| 6 Cuautla | Dip. Graciano Ayestarán | |
| 7 Jonacatepec | Dip. Miguel Vidal | |

En mayo de 1941 se instaló la Vigésima Octava Legislatura, comprendiendo el período del 4 de mayo de 1941 al 3 de mayo de 1944 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|-------------------------|---------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Alfonso V. Casales | Dip. Eucario Albarran |
| 2 Tetecala | Dip. José Cuevas Castro | Dip. Avelino Orihuela |
| 3 Puente de Ixtla | Dip. Hipólito Orañegui | Dip. Vicente Iturbe |
| 4 Jojutla | Dip. J. Jesús Pichardo | Dip. Gil Muñoz Zapata |
| 5 Yautepec | Dip. Matías Polanco | Dip. Felipe Rojas Ramírez |
| 6 Cuautla | Dip. Alejandro Perdomo | Dip. Exiquio Bueno Medina |
| 7 Jonacatepec | Dip. Eliseo Aragón R. | Dip. Isidro Aragón |

En mayo de 1944 se instaló la Vigésima Novena Legislatura, comprendiendo el período del 4 de mayo de 1944 al 3 de mayo de 1947 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|-----------------------------|---------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Ernesto Escobar | Dip. Gilberto García P. |
| 2 Tetecala | Dip. Romualdo Ramírez C. | Dip. Jesús Tapia |
| 3 Puente de Ixtla | Dip. Gonzalo Olea Colín | Dip. Alberto Iturbe V. |
| 4 Jojutla | Dip. Genaro Barba Flores C. | Dip. Refugio Melgoza |
| 5 Yautepec | Dip. Álvaro Leonel Salazar | Dip. Ricardo del Valle R. |
| 6 Cuautla | Dip. Exiquio Bueno Medina | Dip. Marciano Torres M. |
| 7 Jonacatepec | Dip. Jesús G. Enríquez S. | Dip. Román Ríos Barreto |

En mayo de 1947 se instaló la Trigésima Legislatura, comprendiendo el período del 4 de mayo de 1947 al 3 de mayo de 1950 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|---------------------------------|------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Porfirio Pacheco Vargas | Dip. Jesús Galindo P. |
| 2 Tetecala | Dip. Adalberto Ortega González | Dip. Miguel Sotelo S. |
| 3 Puente de Ixtla | Dip. Manuel Martínez Solís | Dip. Marcos Figueroa |
| 4 Jojutla | Dip. Rodolfo Pastrana Bahena | Dip. Fortino Ocampo |
| 5 Yautepec | Dip. Ricardo del Valle Reyes | Dip. Tomás Chávez |
| 6 Cuautla | Dip. Arturo Cortina Álvarez | Dip. Elpidio Torres |
| 7 Jonacatepec | Dip. Enrique Rebolledo Espinoza | Dip. Alejandro Ramírez |

En mayo de 1950 se instaló la Trigésima Primera Legislatura, comprendiendo el período del 4 de mayo de 1950 al 3 de mayo de 1953 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|---------------------------|---------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Luis Sedano Montes | Dip. Flavio Martínez O. |
| 2 Tetecala | Dip. Fernando Urban A. | Dip. Arcadio Tamayo H. |
| 3 Puente de Ixtla | Dip. Manuel Aranda Melgar | Dip. Manuel Ocampo Urriza |

| | | |
|---------------|------------------------------|---------------------------|
| 4 Jojutla | Dip. Eduardo Díaz Garcilazo | Dip. Juan Ramírez Beltrán |
| 5 Yauatepec | Dip. Tomás Sánchez Labastida | Dip. Ignacio Castañeda B. |
| 6 Cuautla | Dip. Paz Gómez Pérez | Dip. Higinio Peña Chávez |
| 7 Jonacatepec | Dip. Graciano Morales Ortiz | Dip. Abdías Espinoza B. |

En mayo de 1953 se instaló la Trigésima Segunda Legislatura, comprendiendo el período del 4 de mayo de 1953 al 3 de mayo de 1956 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Ramón Castelo Colín | Dip. Gerónimo Herrera A. |
| 2 Tetecala | Dip. Juan Cruz Ortiz | Dip. Agustín Barrera R. |
| 3 Puente de Ixtla | Dip. Alfonso Alemán Luna | Dip. Marcos Figueroa O. |
| 4 Jojutla | Dip. Manuel Díaz Leal | Dip. Valentín Sánchez G. |
| 5 Yauatepec | Dip. Emigdio Ruiz Lara | Dip. Alejandro Sayavedra |
| 6 Cuautla | Dip. Salvador Bustamante | Dip. Francisco Alanís |
| 7 Jonacatepec | Dip. Juan Nava Gutiérrez | Dip. José Pacheco Rojas |

En mayo de 1956 se instaló la Trigésima Tercera Legislatura, comprendiendo el período del 4 de mayo de 1956 al 3 de mayo de 1959 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Erasmo Ruiz Castrejón | Dip. Francisco Gutiérrez R. |
| 2 Tetecala | Dip. Wulfrano Tapia Peralta | Dip. Ignacio Coria G. |
| 3 Puente de Ixtla | Dip. Rubén Uribe Aja | Dip. Marcos Figueroa O. |
| 4 Jojutla | Dip. Vicente Peralta González | Dip. Arturo Espín Velasco |
| 5 Yauatepec | Dip. Dionisio Quiroz Ramírez | Dip. Emilio Fitz Urbina |
| 6 Cuautla | Dip. Antonio Pliego Noyola | Dip. Ángel Torres Escalante |
| 7 Jonacatepec | Dip. Graciano Morales Ortiz | Dip. Alfonso Sandoval R. |

En mayo de 1959 se instaló la Trigésima Cuarta Legislatura, comprendiendo el período del 4 de mayo de 1959 al 3 de mayo de 1962 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|------------------------------|---------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Francisco Solar Cañas | Dip. Martín Puente A. |
| 2 Tetecala | Dip. Constantino Tapia Jaime | Dip. Roberto V. Puga |
| 3 Puente de Ixtla | Dip. Sergio Jiménez B. | Dip. Sixto Delgado C. |
| 4 Jojutla | Dip. Arturo Espín Velasco | Dip. Ma. Dolores Torres |
| 5 Yauatepec | Dip. Moisés Aragón Tajonar | Dip. Moisés Ortiz Aragón |
| 6 Cuautla | Dip. Adán Castillo Martínez | Dip. Julián Torres Vales |
| 7 Jonacatepec | Dip. Francisco Sánchez | Dip. Luis García Martínez |

En mayo de 1962 se instaló la Trigésima Quinta Legislatura, comprendiendo el período del 4 de mayo de 1962 al 3 de mayo de 1965 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|-----------------------------|--------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Modesto Reyes R. | Dip. Fernando Ruiz |
| 2 Tetecala | Dip. Alejandro Orihuela M. | Dip. Román Ríos B. |
| 3 Puente de Ixtla | Dip. Mercedes Jaime A. | Dip. Lorenzo Olivares A. |
| 4 Jojutla | Dip. Tiburcio Campos | Dip. Ángel Ocampo y O. |
| 5 Yautepec | Dip. Román García Capistran | Dip. José Sánchez |
| 6 Cuautla | Dip. Ignacio Guerra Tejeda | Dip. Eladio Sánchez M. |
| 7 Jonacatepec | Dip. Alfonso Peralta García | Dip. Fidel Cedeño M. |

En mayo de 1965 se instaló la Trigésima Sexta Legislatura, comprendiendo el período del 4 de mayo de 1965 al 3 de mayo de 1968 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|------------------------------|------------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Francisco Javier Arenas | Dip. Bernardino León y Vélez |
| 2 Tetecala | Dip. Miguel Oriak Ayala | Dip. Juan García García |
| 3 Puente de Ixtla | Dip. Marcos Figueroa Ocampo | Dip. Marcial Ugalde |
| 4 Jojutla | Dip. Humberto Córdova Soto | Dip. Esperanza Domínguez |
| 5 Yautepec | Dip. José Valencia Valdepeña | Dip. J. Dolores Gómez H. |
| 6 Cuautla | Dip. Héctor Nava Velasco | Dip. Saturnino Ferrer A. |
| 7 Jonacatepec | Dip. Maximino Mendoza Omaña | Dip. Héctor Gutiérrez |

En mayo de 1968 se instaló la Trigésima Séptima Legislatura, comprendiendo el período del 4 de mayo de 1968 al 3 de mayo de 1970 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|------------------------------|----------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Marcos Manuel Suarez | Dip. Simón Hernández C. |
| 2 Tetecala | Dip. Filiberto García Alvear | Dip. Felipe Peralta |
| 3 Puente de Ixtla | Dip. León Jiménez Reyna | Dip. Eulalio Espiándola A. |
| 4 Jojutla | Dip. Celia Muñoz Escobar | Dip. Albino Abarca O. |
| 5 Yautepec | Dip. Alejo Muñoz Bejarano | Dip. Ignacio Solís P. |
| 6 Cuautla | Dip. Norberto Genis G. | Dip. Manuel Carrillo T. |
| 7 Jonacatepec | Dip. Lorenzo Rubio Sánchez | Dip. Carlos Cerezo Ruiz |

En mayo de 1970 se instaló la Trigésima Octava Legislatura, comprendiendo el período del 4 de mayo de 1970 al 3 de mayo de 1973 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|------------------------------|---------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Miguel Arozarena R. | Dip. Enrique Hernández C. |
| 2 Tetecala | Dip. Claudio Castillo Beraud | Dip. Daniel Estrada F. |
| 3 Puente de Ixtla | Dip. Claudia Ochoa B. | Dip. Sigfrido Iturbe M. |
| 4 Jojutla | Dip. Fortino Ocampo Chávez | Dip. Nefthalí Espinoza M. |
| 5 Yautepec | Dip. Matías Lima Martínez | Dip. Ricardo Carrillo A. |
| 6 Cuautla | Dip. Moisés Reyna Reyes | Dip. Francisco Pérez T. |
| 7 Jonacatepec | Dip. Abel Sánchez Aguilar | Dip. J. Jesús Gutiérrez |

En mayo de 1973 se instaló la Trigésima Novena Legislatura, comprendiendo el período del 4 de mayo de 1973 al 3 de mayo de 1976 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| 1 Cuernavaca | Dip. Jesús Díaz Bustamante | Dip. Eduardo Mc Mahon G. |
| 2 Tetecala | Dip. Juan Salgado Brito | Dip. Gil Lara Sainz de la Peña |
| 3 Puente de Ixtla | Dip. Emma Victoria Campos | Dip. Francisco Pedraza |
| 4 Jojutla | Dip. Rubén Román Sánchez | Dip. Felipe Ocampo Ocampo |
| 5 Yautepec | Dip. Fidel Maldonado Flores | Dip. Alberto Sandoval M. |
| 6 Cuautla | Dip. Pablo Torres Chávez | Dip. Gildardo Alcázar M. |
| 7 Jonacatepec | Dip. Guilebaldo García Cedeño | Dip. Héctor Reyes B. |

Con fecha 31 de octubre de 1974 se reformaron los artículos 21, 23 y 24 de la Constitución Política local, estableciendo que el Congreso estatal estaría integrado por un mínimo de nueve diputados electos por mayoría y por diputados de partido, cuando éstos obtengan un mínimo del 5% de la votación total del Estado en las elecciones para renovar la Cámara de diputados.

Asimismo con fecha 1 de enero de 1975 se reforma la Ley Electoral y establece que a partir de la Legislatura Cuadragésima serán nueve distritos los que conformarán el Estado y son los siguientes: Primero, Cuernavaca Norte; Segundo, Cuernavaca Sur; Tercero, Tetecala; Cuarto, Puente de Ixtla; Quinto, Jojutla; Sexto, Yautepec; Séptimo, Cuautla; Octavo, Villa de Ayala y Noveno Jonacatepec.

En mayo de 1976 se instaló la Cuadragésima Legislatura, comprendiendo el periodo del 4 de mayo de 1976 al 3 de mayo de 1979 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|--------------------|----------------------------|---------------------------------|
| 1 Cuernavaca Norte | Dip. Raúl Iragorri Montoya | Dip. Jorge Martínez |
| 2 Cuernavaca Sur | Dip. Sofía Rojas Ruíz | Dip. Roberto Osorio Sosa |
| 3 Tetecala | Dip. Jesús Sotelo Salgado | Dip. Elfego Ernesto González B. |
| 4 Puente de Ixtla | Dip. Jesús Bello Espíritu | Dip. Fernando Coronel O. |

| | | |
|---------------|------------------------------|---------------------------|
| 5 Jojutla | Dip. Mario Ocampo Barrios | Dip. Elfego Ocampo Ocampo |
| 6 Yautepec | Dip. Leopoldo Rivas Pizano | Dip. Lorenzo García S. |
| 7 Cuautla | Dip. Juan Peña Chávez | Dip. Genaro Barrera D. |
| 8 Ayala | Dip. Heriberto Peralta | Dip. Armando Plascencia |
| 9 Jonacatepec | Dip. Isaac Gutiérrez Rebollo | Dip. José Rivera Aguirre |

El 4 de enero de 1979 se reforma la Ley Electoral del estado de Morelos por medio de la cual se dividió el estado en 12 distritos electorales, los cuales son: Primero, Cuernavaca Norte; Segundo, Cuernavaca Sur; Tercero, Temixco; Cuarto, Tetecala; Quinto, Puente de Ixtla; Sexto, Zacatepec; Séptimo, Jojutla; Octavo, Yautepec; Noveno, Cuautla; Décimo, Villa de Ayala; Undécimo, Yecapixtla y Duodécimo, Jonacatepec. La Cuadragésima Primera Legislatura se integraría por los doce diputados de distritos y 3 de representación proporcional.

En mayo de 1979 se instaló la Cuadragésima Primera Legislatura, comprendiendo el periodo del 4 de mayo de 1979 al 3 de mayo de 1982 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|
| 1 Cuernavaca Norte | Dip. Francisco Magdaleno V. | Dip. David Bahena B. |
| 2 Cuernavaca Sur | Dip. Gloria Aranda Ocampo | Dip. Ramón Maya Nova |
| 3 Temixco | Dip. Vicente Peralta González | Dip. Ma. Esther Beltrán |
| 4 Miacatlan | Dip. Jesús Adame Giles | Dip. Leobardo García C. |
| 5 Xochitepec | Dip. Onésimo Espín González | Dip. Rafael Equihua P. |
| 6 Jojutla | Dip. Francisco Perdomo Tejeda | Dip. Rafael Humberto Garduño García |
| 7 Zacatepec | Dip. Fernando Preciado L. | Dip. Ignacio Solís P. |
| 8 Yautepec | Dip. Fernando Bermúdez L. | Dip. Severiano Prado M. |
| 9 Cuautla | Dip. Alfonso Cerqueda M. | Dip. Jesús García G. |
| 10 Ciudad Ayala | Dip. Heriberto Gilbert Quiroz | Dip. Tomás Osorio Avilés |
| 11 Yecapixtla | Dip. Roberto Osorio Sosa | Dip. Francisco Pedraza L. |
| 12 Jonacatepec | Dip. Guillermo Navarro Estrada | Dip. Juan José Ávila T. |
| 13 Representación Proporcional PAN | Dip. José Espinoza Zúñiga | Dip. Guillermina López Palacios |
| 14 Representación Proporcional PARM | Dip. Rafael Giménez Valdés | Dip. Ociel Navarro V. |
| 15 Representación Proporcional PPS | Dip. Arturo Villareal Bustos | Dip. Samuel Salazar S. |

Asimismo mediante decreto de fecha 4 de junio de 1979, en el periódico oficial número 2911 se publicó la Ley Orgánica del Congreso del Estado; en el Título Segundo de la Organización del Congreso, Capítulo único de los Órganos del Congreso en su artículo 40 dice: Son órganos del Congreso: La Asamblea, el Colegio Electoral, la Directiva de la Asamblea, la Comisión Política, las Comisiones de Trabajo, fijas, especiales y de cortesía, el Gran Jurado, la

Contaduría Mayor de Hacienda, la Oficialía Mayor, la Sección Parlamentaria, la Sección de Asuntos Jurídicos y de Legislación, la Sección de Correspondencia y Archivo; y en el artículo 56 se establecen las comisiones y son: las comisiones fijas de trabajo serán: Puntos Constitucionales y Legislación, de Hacienda, de Trabajo y Previsión Social y la de Asuntos de Interés Público.

Asimismo el 9 de diciembre de 1981 se reforma la Ley Electoral y se crean los 3 diputados por el Principio de Mayoría Relativa.

En mayo de 1982 se instaló la Cuadragésima Segunda Legislatura, comprendiendo el período del 4 de mayo de 1982 al 3 de mayo de 1985 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|-------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|
| 1 Cuernavaca Norte | Dip. Jorge Meade Ocaranza | Dip. Guillermina Cañedo Esperón |
| 2 Cuernavaca Sur | Dip. Gloria Ulloa Villanueva | Dip. Gabriel Orduña Adán |
| 3 Temixco | Dip. Huber Nájera Giles | Dip. Ricardo Ortiz |
| 4 Tetecala | Dip. Leova Morales González | Dip. Arturo Mazari |
| 5 Puente de Ixtla | Dip. José Francisco Pedraza L. | Dip. Enriqueta Orihuela |
| 6 Zacatepec | Dip. Luis Arturo Cornejo Alatorre | Dip. Eleazar Jiménez Alonso |
| 7 Jojutla | Dip. Amanda Pichardo D. | Dip. Rafael Millán Pineda |
| 8 Yautepec | Dip. Jesús Díaz Bustamante | Dip. Jorge Escalante Ferrer |
| 9 Cautla | Dip. Garibaldi Santoyo Cárdenas | Dip. Jorge Arturo Olivares Brito |
| 10 Ciudad Ayala | Dip. Santiago Flores Saucedo | Dip. Alejandro Alcocer Bárcenas |
| 11 Yecapixtla | Dip. Roque González Urriza | Dip. Roberto Blanquel F. |
| 12 Jonacatepec | Dip. Martín Garduño Arriaga | Dip. Ángel Sigfrido Iturbe Manzano |
| 13 Representación Proporcional PAN | Dip. Francisco Xavier Aponte Robles | Dip. Raúl Fernández Rodríguez |
| 14 Representación Proporcional PARM | Dip. Sergio Bernárdez González | Dip. Oscar de la Peña Havat |
| 15 Representación Proporcional PST | Dip. Manuela Sánchez López | Dip. Alberto Manzano Pérez |

En abril de 1985 se instaló la Cuadragésima Tercera Legislatura, comprendiendo el período del 17 de abril de 1985 al 16 de abril de 1988 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|--------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| 1 Cuernavaca Norte | Dip. Porfirio Flores Ayala | Dip. Elvia Reyes Buenrostro |
| 2 Cuernavaca Sur | Dip. Alejandro Mojica Toledo | Dip. Gabriel Paredes Bahena |
| 3 Temixco | Dip. Héctor Bautista y Mendoza | Dip. Francisco Mañón Mendiola |
| 4 Tetecala | Dip. Raúl Iragorri Montoya | Dip. Eulalio Espíndola Aranda |

| | | |
|-------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|
| 5 Puente de Ixtla | Dip. Simona Rico Viuda de Urueta | Dip. Roberto Vázquez Garduño |
| 6 Zacatepec | Dip. José Indalecio Ávila P. | Dip. Florencio Rendón Morales |
| 7 Jojutla | Dip. Francisco Pliego Nava | Dip. Francisco Mazari Delgado |
| 8 Yautepec | Dip. Manuel Salazar Ávila | Dip. Ana María Saldaña Espinosa |
| 9 Cuautla | Dip. Alfonso Cerqueda Martínez | Dip. Emiliano Morales Vergara |
| 10 Ciudad Ayala | Dip. Pablo Torres Chávez | Dip. Adán Castillo Martínez |
| 11 Yecapixtla | Dip. Pedro Carlos Benítez Hernández | Dip. Lucino Espín Herrera |
| 12 Jonacatepec | Dip. Francisco Arrieta Esqueda | Dip. Rafael Vergara Romero |
| 13 Representación Proporcional PAN | Dip. Luis Miguel Santa María Morales | Dip. Carlos Cruz Albarrán |
| 14 Representación Proporcional PSUM | Dip. Immer Sergio Jiménez Alonso | Dip. Martha Delgado Gómez |
| 15 Representación Proporcional PST | Dip. Celerino Fernando Pacheco G. | Dip. Martha Solé Valois |

En abril de 1988 se instaló la Cuadragésima Cuarta Legislatura, comprendiendo el período del 17 de abril de 1988 al 16 de abril de 1991 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|--------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|
| 1 Cuernavaca Norte | Dip. Víctor Saucedo Perdomo | Dip. Josefina Dávila Rodríguez |
| 2 Cuernavaca Sur | Dip. Yolanda Gutiérrez de Vélez | Dip. Manuel Montalvo Medellín |
| 3 Temixco | Dip. César Cruz Ortiz | Dip. Jaime Hernández Prieto |
| 4 Tetecala | Dip. Armando Arellano Avilés | Dip. Delfino Alvear Martínez |
| 5 Puente de Ixtla | Dip. Vicente Peralta González | Dip. Estela Uribe Espín |
| 6 Zacatepec | Dip. Delfino Castro Quintero | Dip. Teresa Ortiz |
| 7 Jojutla | Dip. Rafael Millán Pineda | Dip. Luz Domínguez Gómez |
| 8 Yautepec | Dip. Tomás Osorio Avilés | Dip. Moisés Ortiz Aragón |
| 9 Cuautla | Dip. Enrique Rodríguez Sosa | Dip. Juan José Astigarraga |
| 10 Ciudad Ayala | Dip. Garibaldi Santoyo Cárdenas | Dip. Estela Carvajal Moreno |
| 11 Yecapixtla | Dip. Emiliano Morales Vergara | Dip. Mario Jiménez Gutiérrez |
| 12 Jonacatepec | Dip. Jorge Rodríguez y Rodríguez | Dip. Irma Olivan Rebollo |
| 13 Representación Proporcional PAN | Dip. Jesús González Otero | Dip. Javier Alvarado Ibares |
| 14 Representación Proporcional PMS | Dip. Andrés Gabino Martínez Toledo | Dip. Wilfrido Trinidad Contreras |
| 15 Representación Proporcional PFCRN | Dip. María Isabel Quevedo Plascencia | Dip. Samuel Torres Batalla |

Asimismo, mediante decreto de fecha 31 de enero de 1990 publicado en el periódico oficial número 3475, se publicó la Ley Orgánica del Congreso del Estado. Establece en el Título Sexto de la Organización del Congreso, Capítulo único de los Órganos y Dependencias del Congreso en su artículo 66: Son Órganos del Congreso: el Colegio Electoral, la Mesa Directiva del Congreso, la Gran Comisión, las Comisiones de Trabajo, Permanentes y especiales, la Diputación Permanente y son Dependencias del Congreso del Estado: la Contaduría Mayor de Hacienda, la Oficialía Mayor, la Tesorería y las Direcciones, Departamentos, Unidades Administrativas y Técnicas y en el artículo 57 se establecen las comisiones y son: Puntos Constitucionales y Legislación, Gobernación y Gran Jurado, Hacienda, Trabajo y Previsión Social, Planeación para el Desarrollo, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y la de Asuntos de Interés Público.

La Cuadragésima Quinta Legislatura estuvo integrada por los doce diputados de distritos más seis diputados de representación proporcional.

En abril de 1991 se instaló la Cuadragésima Quinta Legislatura, comprendiendo el período del 17 de abril de 1991 al 16 de abril de 1994 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|--------------------------------------|---------------------------------------|--|
| 1 Cuernavaca Norte | Dip. Manuel Jacinto Montalvo Medellín | Dip. Francisco Pacheco Sánchez |
| 2 Cuernavaca Sur | Dip. Eladio Alfonso Sandoval Camuñas | Dip. Verónica Ahumada Mata |
| 3 Temixco | Dip. Nereo Bandera Zavaleta | Dip. Alberto Fernández Flores |
| 4 Miacatlán | Dip. Ángel Rivera Bello | Dip. Miguel Saldivar Cancino |
| 5 Xochitepec | Dip. María Estela Uribe Espín | Dip. Teodoro Castrejón Rosales |
| 6 Jojutla | Dip. Luis Manuel González Velázquez | Dip. Leonardo Aurelio Betancourt Barrera |
| 7 Zacatepec | Dip. María Elena Espín Ocampo | Dip. Nereo Darío Altamirano Ocampo |
| 8 Yautepec | Dip. Ricardo Carrillo Almaraz | Dip. Aguilio González Prado |
| 9 Cuautla | Dip. Florencio Rendón Morales | Dip. Salomé Campos Rosas |
| 10 Ciudad Ayala | Dip. Alfredo Acevedo Muñoz | Dip. Juan Nolasco Vázquez |
| 11 Yecapixtla | Dip. Francisco Gutiérrez Ortega | Dip. Carlos Zaragoza Franco |
| 12 Jonacatepec | Dip. Irma Olivan Rebollo | Dip. Luis Mendoza García |
| 13 Representación Proporcional PAN | Dip. Oscar Sergio Hernández Benítez | Dip. Fernando Álvarez Mata |
| 14 Representación Proporcional PARM | Dip. Florencio Ixpango Merino | Dip. Humberto Barón Alanís |
| 15 Representación Proporcional PFCRN | Dip. Elvira Vital Miranda | Dip. Daniel Alejandro Mendoza Morales |

| | | |
|------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| 16 Representación Proporcional PRD | Dip. Bernardino Vega Leana | Dip. María Elena Ortega Gallardo |
| 17 Representación Proporcional PRD | Dip. Nabor de la Rosa Jiménez | Dip. Patricia Alavaro Carrillo |
| 18 Representación Proporcional PRD | Dip. Gumersindo Toledo Díaz | Dip. María Teresa Trejo Millán |

El 27 de octubre de 1993 se reforma la Ley Electoral y ordena al Congreso del Estado se integrara con 15 diputados de mayoría relativa votados en distritos uninominales y hasta 10 diputados electos por el principio de representación proporcional.

Los 15 distritos uninominales se integraron de la siguiente forma: Primero, Cuernavaca Norte; Segundo, Cuernavaca Centro; Tercero, Cuernavaca Sur; Cuarto, Temixco; Quinto, Jiutepec; Sexto, Tetecala; Séptimo, Puente de Ixtla; Octavo, Zacatepec; Noveno, Jojutla; Décimo, Yautepec; Undécimo, Cuautla Norte; Duodécimo, Cuautla Sur; Décimo Tercero, Villa de Ayala; Décimo Cuarto, Yecapixtla y Décimo Quinto, Jonacatepec. Los Diputados Plurinominales según el Principio de Representación Proporcional serán elegidos por el sistema de lista estatal integrada.

En abril de 1994 se instaló la Cuadragésima Sexta Legislatura, comprendiendo el período del 17 de abril de 1994 al 17 de abril de 1997 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|---------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| 1 Cuernavaca Norte | Dip. Oscar Miguel Puig Hernández | Dip. María del Rocío Ortiz Rojas |
| 2 Cuernavaca Centro | Dip. Juan Jaramillo Frikas | Dip. María del Rocío Carrillo Pérez |
| 3 Cuernavaca Sur | Dip. Patricia Elton Benhumea | Dip. Ángel René Méndez Rodríguez |
| 4 Temixco | Dip. José Trinidad Padilla Barragán | Dip. Julio Jarillo Cabello |
| 5 Jiutepec | Dip. Tito Barrera Ocampo | Dip. Isidro Calderón Medina |
| 6 Tetecala | Dip. Germán García Reynoso | Dip. Armando Rubén Román Escorsía |
| 7 Puente de Ixtla | Dip. Jorge Morales Barud | Dip. Ma. De Fátima Campos Miranda |
| 8 Zacatepec | Dip. Andrés Medina López | Dip. Pedro Bastida Castillo |
| 9 Jojutla | Dip. Teresa de Jesús Ortiz Martínez | Dip. Valente Javier Arizabalo Posada |
| 10 Yautepec | Dip. Delfino Toledano Alfaro | Dip. Ismael Ocampo García |
| 11 Cuautla Norte | Dip. María Teresa Rivera Rojas | Dip. Juan G. Velázquez de la Torre |
| 12 Cuautla Sur | Dip. Roberto Arteaga Reynoso | Dip. Ma. De la Luz Sotelo Quiroz |
| 13 Ciudad Ayala | Dip. Héctor Plascencia Ayala | Dip. Floriberta Leana Perdomo |

| | | |
|------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|
| 14 Yecapixtla | Dip. Francisco Rafael Sánchez Vargas | Dip. Manuel Porras Rodríguez |
| 15 Jonacatepec | Dip. Nicolás Benítez Sánchez | Dip. Marisela Sánchez Cortés |
| 16 Representación Proporcional PAN | Dip. Liborio Román Cruz Mejía | Dip. Germán Castañón Galaviz |
| 17 Representación Proporcional PAN | Dip. Marcos García Álvarez | Dip. Guadalupe G. Morales |
| 18 Representación Proporcional PAN | Dip. Adrian Rivera Pérez | Dip. Erika Cortés Martínez |
| 19 Representación Proporcional PRD | Dip. Rafael Sánchez Lima | Dip. Armando Soriano Jiménez |
| 20 Representación Proporcional PRD | Dip. Justino Morales Banderas | Dip. Antonio Barrera Fuentes |
| 21 Representación Proporcional PRD | Dip. Antolín Escobar Cervantes | Dip. Leonardo M. Vargas |
| 22 Representación Proporcional PRD | Dip. Gabriel Rivas Ríos | Dip. Urbino Corrales Flores |
| 23 Representación Proporcional PRD | Dip. Isaías Cano Morales | Dip. Gilberto Pérez Bustillos |
| 24 Representación Proporcional PRD | Dip. Pedro Delgado Salgado | Dip. Juan Jiménez Escobar |
| 25 Representación Proporcional PRD | Dip. Eloy Ortiz Pineda | Dip. Juan M. Sánchez Santamaría |

Mediante periódico Oficial número 3862 de fecha 30 de Mayo de 1997 se publicó la relación de diputados que resultaron electos en el proceso electoral para formar la Cuadragésima Séptima Legislatura, comprendiendo el período del 01 de septiembre de 1997 al 31 de agosto de 2000 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|---------------------------|---|----------------------------------|
| 1 Cuernavaca Norte PRI | Dip. Víctor Manuel Saucedo Perdomo | Dip. Martín Vargas Prisciliano |
| 2 Cuernavaca Oriente PAN | Dip. Fernando Josaphat Martínez Cue | Dip. María Elena García Cruz |
| 3 Cuernavaca Poniente PAN | Dip. Erika Cortés Martínez | Dip. Nicolás Edmundo Venosa Peña |
| 4 Cuernavaca Sur PAN | Dip. Marco Antonio Xicoténcatl Reynoso | Dip. Jairo José Barillas Montiel |
| 5 Temixco PRI | Dip. Francisco Ricardo Arguelles Vargas | Dip. René Coronel Landa |
| 6 Jiutepec Norte PRD | Dip. Pedro Felipe Figueroa Rabadán | Dip. Jesús Jaime Solís |
| 7 Jiutepec Sur PRD | Dip. Noé Suarez López | Dip. Santiago Ramírez Samano |

| | | |
|--------------------------|--------------------------------------|---|
| 8 Tetecala PRI | Dip. Albino Franco Escobar | Dip. Miguel Ángel Jaime Acevedo |
| 9 Puente de Ixtla PRI | Dip. Arturo Mazarí Arizmendi | Dip. Manuel Salgado Beltrán |
| 10 Zacatepec PRD | Dip. Hugo Carbajal Aguilar | Dip. Emigdio Pérez Paredes |
| 11 Jojutla PRI | Dip. Laura Catalina Ocampo Gutiérrez | Dip. Adán Nava Zúñiga |
| 12 Yautepec Poniente PRD | Dip. Laura Adela Bocanegra Quiroz | Dip. Octavio Ayala Linares |
| 13 Yautepec Oriente PRI | Dip. Pedro Rubén Anzures Espinosa | Dip. Juan Manuel Montes de Oca |
| 14 Cuautla Norte PRD | Dip. Juan Antonio Reynoso Abundez | Dip. Manuel Borbolla Martínez |
| 15 Cuautla Sur PRD | Dip. Fernando García Gómez | Dip. José Anselmo Vicente Muñoz Bisoso |
| 16 Ayala PRI | Dip. Pascual Rodríguez Cabrera | Dip. Francisco Arturo Abundez Gutiérrez |
| 17 Yecapixtla PRD | Dip. Benito Jiménez Zavala | Dip. Gabriel Domingo Mena Montenegro |
| 18 Jonacatepec PRI | Dip. Maricela Sánchez Cortés | Dip. Héctor Gutiérrez Ruiz |
| 19 Plurinominal PRI | Dip. María del Rocío Carrillo Pérez | Dip. Acasio Gustavo Ruíz Pérez |
| 20 Plurinominal PRI | Dip. Luis Rubén Cifuentes Carrillo | |
| 21 Plurinominal PRI | Dip. Félix Javier Malpica Marines | Dip. Marco Antonio Vélez Luque |
| 22 Plurinominal PRI | Dip. Ricardo Dorantes San Martín | Dip. Francisco Rendón Guadarrama |
| 23 Plurinominal PRI | Dip. Rufina Villanueva Pacheco | Dip. Lázaro Severiano Velázquez Salazar |
| 24 Plurinominal PRD | Dip. Juan Ignacio Suárez Huape | Dip. Hugo Carbajal Aguilar |
| 25 Plurinominal PRD | Dip. Elpidio Jaime Román | Dip. Isaías Oliverio Carbajal Castillo |
| 26 Plurinominal PRD | Dip. María Cristina Balderas Aragón | Dip. Alfredo Juárez Iglesias |
| 27 Plurinominal PRD | Dip. Juan Manuel Sánchez Santamaría | Dip. Joaquín Jaimes Luna |
| 28 Plurinominal PAN | Dip. Emma Margarita Alemán Olvera | Dip. Elva Sáenz Sánchez |
| 29 Plurinominal PAN | Dip. José Raúl Hernández Ávila | Dip. Rey David Olguín Rosas |
| 30 Plurinominal PCM | Dip. Alejandro Mojica Toledo | Dip. Apolinar Enrique Rodríguez Zagal |

Asimismo mediante decreto de fecha 12 de noviembre de 1997 publicado en el periódico oficial número 3887 se publicó la Ley Orgánica del Congreso del Estado que establece en el Título Cuarto de los Órganos del Congreso, Capítulo único de la Mesa Directiva Presidencia y Vicepresidencia de la Mesa Directiva, Secretario del Congreso, Comisión de Régimen Interno, Concertación Política de las Comisiones, Título Séptimo de la Administración del Congreso, Capítulo I

de los Órganos Administrativos del Congreso en su artículo 67: Son Órganos del Congreso: la Contaduría Mayor de Hacienda, la Oficialía Mayor, la Tesorería, Instituto de Investigaciones Legislativas y Las Direcciones, Departamentos, Unidades Administrativas y Técnicas y en el artículo 46 se establecen las Comisiones y son: Puntos Constitucionales y Legislación, Gobernación y Gran Jurado, Hacienda Presupuesto y Cuenta Pública, Educación y Cultura, Vigilancia, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Justicia y Derechos Humanos, Trabajo y Previsión Social, Asuntos de Seguridad Pública e Interés Social, Planeación para el Desarrollo y Asentamientos Humanos, Industria, Comercio y Servicios, Salud y Bienestar Social, Desarrollo Agropecuario, Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En esta misma Legislatura el Partido Revolucionario Institucional por primera vez perdía la mayoría absoluta en el Congreso en la Cuadragésima Séptima Legislatura, al ocupar el PRI 13 curules (8 diputaciones de mayoría relativa y 5 plurinominales), el PRD con 11 curules (7 de mayoría relativa y 4 de representación proporcional) y el PAN con 5 curules (3 diputaciones de mayoría relativa y 2 de representación proporcional), y el Partido Civilista Morelense con una curul de representación proporcional. El proceso de integración de Comisiones y la distribución de posiciones obedeció a la conformación de las primeras minorías en el Congreso del Estado.

Los acontecimientos a nivel nacional con la introducción del bloque opositor en la Cámara de Diputados federal, el denominado G-4 (PRD, PAN, PT y PVEM), provocaron que el primero de septiembre de 1997 el PRI perdiera por primera vez la mayoría absoluta en el Congreso, lo que provocó una correlación de fuerzas diferentes en el Poder Legislativo federal, y de éste con el Poder Ejecutivo.

Los efectos de esta nueva correlación tuvieron su influencia en el Poder Legislativo local, que argumentando la falta de cumplimiento de compromisos, en la sesión del 3 de noviembre se unieron los diputados del PRD, PAN y PCM, con lo cual asumieron el control de las decisiones parlamentarias y legislativas del Congreso con 18 diputados, al defeccionar del Grupo Parlamentario del PRI, el diputado plurinominal Ricardo Dorantes San Martín e incorporarse al PRD, dejando al PRI con 12 diputados.

Fue así como se votaron en el Pleno, reformas a la Ley Orgánica y al Reglamento Interior del Poder Legislativo que crearon la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, así como el Instituto de Investigaciones Legislativas en la sesión del 3 de noviembre de 1997, publicado en la Segunda Sección del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 3887 de fecha 12 de noviembre de 1997.

Asimismo mediante periódico oficial número 4073 de fecha 1 de septiembre de 2000 se reforma la Ley Orgánica del Congreso y en su artículo 67 establece que para su funcionamiento, el Congreso contará con los órganos siguientes: Contaduría Mayor de Hacienda, Oficialía Mayor, Tesorería, Instituto de Investigaciones Legislativas, Dirección de Radio, Televisión y Comunicación

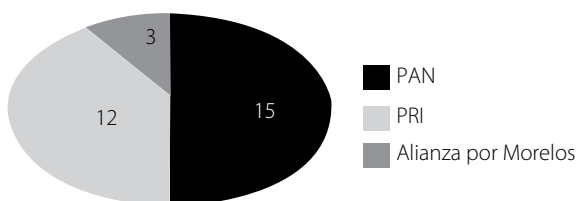
y Direcciones, Departamentos, Unidades Administrativas y Técnicas necesarias para su funcionamiento.

Mediante periódico oficial número 4086 de fecha 8 de Noviembre de 2000 se publicó la relación de diputados que resultaron electos en el proceso electoral para formar la Cuadragésima Octava Legislatura, comprendiendo el período del 01 de septiembre de 2000 al 31 de agosto de 2003 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|--------------------------------------|---|---|
| 1 Cuernavaca Norte PAN | Dip. José Sigona Torres | Dip. Alicia Aldama San Miguel |
| 2 Cuernavaca Oriente PAN | Dip. Jesús Antonio Tallabs Ortega | Dip. David Jaime Campos Gómez Marín |
| 3 Cuernavaca Poniente PAN | Dip. Tito Cesar Sagahon Velasco | Dip. Nancy Ivonne Castañeda Barrera |
| 4 Cuernavaca Sur PAN | Dip. Nicolás Edmundo Venosa Peña | Dip. Marina Barenque Enríquez |
| 5 Temixco PAN | Dip. Rodolfo Esquivel Landa | Dip. Leticia Delgado Morante |
| 6 Jiutepec Norte PAN | Dip. Demetrio Román Isidoro | Dip. Magdalena Ramírez Rodríguez |
| 7 Jiutepec Sur PAN | Dip. Joel Juárez Guadarrama | Dip. Francisco Demetrio Correa Orozco |
| 8 Tetecala PAN | Dip. José León de la Rosa Lagunas | Dip. Maximino Hernández Marban |
| 9 Puente de Ixtla PRI | Dip. Fernando Coronel Orañegui | Dip. Eulalio Espíndola Aranda |
| 10 Zacatepec PRI | Dip. David Suayfeta González | Dip. Leticia Cortés Guerra |
| 11 Jotutla PRI | Dip. Roberto Arturo Huicochea Rodríguez | Dip. Francisco Beltrán Díaz |
| 12 Yautepec Poniente PAN | Dip. Salomón Uriostegui Salgado | Dip. Ricardo Eloy Isabel Hernández Campos |
| 13 Yautepec Oriente PRI | Dip. Esteban Hernández Franco | Dip. Marco Antonio Labastida Ramírez |
| 14 Cuautla Norte PRI | Dip. Guillermo del Valle Reyes | Dip. José Alfredo Herlindo Escalona Arias |
| 15 Cuautla Sur PAN | Dip. Javier Alvarado Ibares | Dip. Ventura Anzures Castillo |
| 16 Ayala PRI | Dip. Gabriel Gutiérrez Albarran | Dip. Amadeo Guevara Franco |
| 17 Yecapixtla PRI | Dip. Jesús Fernando Contreras Arias | Dip. Angélica M. Porras Peña |
| 18 Jonacatepec PRI | Dip. Isaías Cortes Vázquez | Dip. Julio Antonio Cuessy Castillejos |
| 19 Principio de Mayoría Relativa PAN | Dip. Sergio Álvarez Mata | Dip. Maricela Montañés Arteaga |
| 20 Principio de Mayoría Relativa PAN | Dip. Martín Gustavo Lezama Rodríguez | Dip. José León Rodríguez Nava |
| 21 Principio de Mayoría Relativa PAN | Dip. Martha Leticia Rivera Cisneros | Dip. Guzmán Ancheita Blanca Raquel |

| | | |
|--------------------------------------|---|------------------------------------|
| 22 Principio de Mayoría Relativa PAN | Dip. Juventino López Serrano | Dip. Juan Carlos Heredia Figuera |
| 23 Principio de Mayoría Relativa PAN | Dip. Pablo Sánchez Guzmán | Dip. Laurencia González Noguerón |
| 24 Principio de Mayoría Relativa PRI | Dip. Basilides Nava Ariza | Dip. Luis Jorge Álvarez Campos |
| 25 Principio de Mayoría Relativa PRI | Dip. Diana Aurea Recio Téllez | Dip. Everardo Villa Tapia |
| 26 Principio de Mayoría Relativa PRI | Dip. José Antonio Rodríguez Vargas | Dip. Víctor Hugo Manzo Godínez |
| 27 Principio de Mayoría Relativa PRI | Dip. Vinicio Limón Rivera | Dip. Luis Ignacio Guerra Gutiérrez |
| 28 Alianza por Morelos | Dip. Jorge Vicente Messeguer Guillen | Dip. Esau Alquicira Uriostegui |
| 29 Alianza por Morelos | Dip. José Luis Correa Villanueva | Dip. Gabriel Perfecto Delgado |
| 30 Alianza por Morelos | Dip. Sylvia Victoria Eugenia D'Grandia y Terreros | Dip. Verónica Bello Zaragoza |

Diputados 2000



Mediante decreto de fecha 27 de septiembre de 2002 publicado en el periódico oficial número 4211 se reforma la Ley Orgánica del Congreso y una de las reformas a que hace referencia establece que a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se le cambia la denominación a Junta de Coordinación Política, delimitándole atribuciones propiamente de carácter político, separando las actividades administrativas internas del Congreso que ésta realizaba y que éstas no se reflejan en las decisiones políticas y no trasciendan en las actividades legislativas, concentrando sus actividades en la construcción de los consensos y acuerdos políticos necesarios en todo régimen democrático.

Asimismo se reforma el artículo 46 y se establecen las Comisiones, las cuales son: Puntos Constitucionales y Legislación, Hacienda Presupuesto y Cuenta Pública, Gobernación y Gran Jurado, Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Justicia y Derechos Humanos, Trabajo y Previsión Social, Asuntos de Seguridad Pública, Planeación para el Desarrollo y Asentamientos Humanos, Industria, Comercio y Servicios, Salud, Deporte y Bienestar Social, Desarrollo Agropecuario, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Asuntos Indígenas, Equidad de Género, Asuntos de la Juventud, Participación Ciudadana y demás que la Legislatura determine.

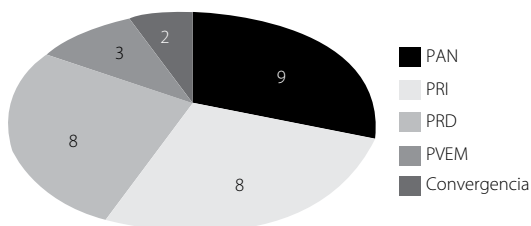
De igual manera mediante decreto de fecha 27 de agosto de 2003 publicado en el periódico oficial número 4274, se publicó la Ley Orgánica del Congreso, mediante la cual se establecen las formas de organización del Congreso y establece en el Título Cuarto de los Órganos del Congreso, Capítulo I, De la Mesa Directiva; Capítulo II, Presidencia y Vicepresidencia de la Mesa Directiva; Capítulo III, Del Secretario del Congreso; Título Sexto, De La Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos Legislativos; Capítulo I, De la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; Capítulo II, de la Junta de Coordinación Política; Capítulo III, De las Comisiones Legislativas; Título Octavo, de los Órganos Administrativos del Congreso; Capítulo I, de los Órganos Administrativos y Parlamentarios y en el artículo 76 menciona cuales son: La Secretaría General de Servicios Legislativos y Parlamentarios, Secretaria General de Servicios Administrativos y Financieros, La Auditoría Superior Gubernamental, El Instituto de Investigaciones Legislativas y La Dirección General de Radio y Televisión. Contará además con las Direcciones de Áreas, Subdirecciones y Jefaturas de Departamentos que sean necesarias y en el artículo 48 se establecen las comisiones ordinarias y son: Puntos Constitucionales y Legislación, Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, Gobernación y Gran Jurado, Educación y Cultura, Ciencia y Tecnología, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Justicia y Derechos Humanos, Trabajo y Previsión Social, Asuntos de Seguridad Pública, Planeación para el Desarrollo y Asentamientos Humanos, Industria, Comercio, Servicios y Turismo, Salud, Deporte y Bienestar Social, Desarrollo Agropecuario, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Asuntos Indígenas, Equidad de Género, Asuntos de la Juventud, Participación Ciudadana y las demás que la Legislatura determine.

Mediante periódico oficial número 4267 de fecha 23 de julio de 2003 se publicó la relación de diputados que resultaron electos en el proceso electoral para formar la Cuadragésima Novena Legislatura, comprendiendo el periodo del 01 de septiembre de 2003 al 31 de agosto de 2006 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|---------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|
| 1 Cuernavaca Norte PAN | Dip. Salvador Sandoval Palazuelos | Dip. Raúl Flores Espinosa |
| 2 Cuernavaca Oriente PAN | Dip. Enrique Iragorri Durán | Dip. Gabriela González Arroyo |
| 3 Cuernavaca Poniente PAN | Dip. Jesús Giles Sánchez | Dip. Antonio Aragón Zamora |
| 4 Cuernavaca Sur PAN | Dip. Javier López Sánchez | Dip. Erendira Julieta Sánchez Murillo |
| 5 Temixco PAN | Dip. Luis Ángel Cisneros Ortiz | Dip. Gaspar González Castillo |
| 6 Jiutepec Norte PAN | Dip. Pedro Juárez Guadarrama | Dip. Horacio Fabela Pérez |
| 7 Jiutepec Sur PAN | Dip. Hugo Alejandro Barenque Otero | Dip. Imelda Rocío Román Bravo |

| | | |
|------------------------------|--|---|
| 8 Tetecala PAN | Dip. Miguel Ángel Pineda Barrera | Dip. Osvaldo Ramírez Toralva |
| 9 Puente de Ixtla PRD | Dip. Andrés García Jaime | Dip. Rubén Estrada Miranda |
| 10 Zacatepec PRI | Dip. Gustavo Rebolledo Hernández | Dip. Edith Rogelia Gómez Lara |
| 11 Jojutla PRI | Dip. Francisco Beltrán Díaz | Dip. Ma. Luisa Hernández Galván |
| 12 Yautepec Poniente PRI | Dip. Ignacio Sandoval Alarcón | Dip. Mario Anastacio Marquina Sedano |
| 13 Yautepec Oriente PRD | Dip. Anacleto Pedraza Flores | Dip. Álvaro Arenales Rubio |
| 14 Cuautla Norte PRD | Dip. Francisco Tomas Rodríguez Montero | Dip. José Jesús Ulises López González |
| 15 Cuautla Sur PAN | Dip. Eleuterio Santibáñez Rivera | Dip. Humberto Alfonso Ricardo Hernández Barbosa |
| 16 Ayala PRD | Dip. Juan Nolasco Vázquez | Dip. Andrés Valle Paredes |
| 17 Yecapixtla PRI | Dip. Manuel Porras Rodríguez | Dip. Antonio Rivera Juárez |
| 18 Jonacatepec PRI | Dip. Cecilio Xoxocotla Cortés | Dip. Fernando Sánchez Ríos |
| 19 Plurinominal PRI | Dip. Maricela Sánchez Cortes | Dip. Albino Franco Escobar |
| 20 Plurinominal PRI | Dip. Rodolfo Becerril Straffon | Dip. Jorge Arturo Trujillo Hernández |
| 21 Plurinominal PRI | Dip. Juan Salgado Brito | Dip. Saory Matsui Meza |
| 22 Plurinominal PRD | Dip. Guillermo López Ruvalcaba | Dip. Ernesto Sergio González Zaballa |
| 23 Plurinominal PRD | Dip. Fidel Demedicis Hidalgo | Dip. María Elena Domínguez Majluf |
| 24 Plurinominal PRD | Dip. Bertha Rodríguez Baez | Dip. Margot Lara Ruíz |
| 25 Plurinominal PRD | Dip. Oscar Julián Vences Camacho | Dip. Pedro Romero Gómez |
| 26 Plurinominal PVE | Dip. Faustino Javier Estrada González | Dip. Samuel Esteban Núñez |
| 27 Plurinominal PVE | Dip. Raúl Irigorri Montoya | Dip. Oscar Antonio Pérez Herrera |
| 28 Plurinominal PVE | Dip. Rosalio González Nájera | Dip. Ana Bertha Fragoso Zavala |
| 29 Plurinominal Convergencia | Dip. Jaime Álvarez Cisneros | Dip. Rosa María Bazán Morante |
| 30 Plurinominal Convergencia | Dip. Kenia Lugo Delgado | Dip. Wblester Garduño Bolaños |

Diputados 2003



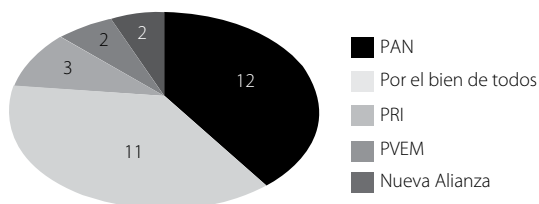
Con fecha 25 de febrero de 2004 se publicó mediante periódico oficial número 4312 en el cual se reforma el artículo 48 en donde se anexan más comisiones para quedar como sigue: Puntos Constitucionales y Legislación, Hacienda Presupuesto y Cuenta Pública, Gobernación y Gran Jurado, Educación y Cultura, Ciencia y Tecnología, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Justicia y Derechos Humanos, Trabajo, Previsión Social y Fomento Cooperativo, Asuntos de Seguridad Pública, Planeación para el Desarrollo y Asentamientos Humanos, Industria, Comercio y Servicios, Salud, Deporte y Bienestar Social, Desarrollo Agropecuario, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Asuntos Indígenas, Equidad de Género, Asuntos de la Juventud, Participación Ciudadana, Atención a Grupos Vulnerables y a Personas con Capacidades Diferentes, Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Regional, Tránsito, Transportes y Vías de Comunicación, Turismo, Asuntos Migratorios y las demás que la Legislatura determine.

Mediante periódico Oficial número 4473 de fecha 12 de julio de 2006 se publicó la relación de diputados que resultaron electos en el proceso electoral para formar la Quincuagésima Legislatura, comprendiendo el periodo del 01 de septiembre de 2006 al 31 de agosto de 2009 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|---|------------------------------------|--|
| 1 Cuernavaca Norte PAN | Dip. Jesús Martínez Dorantes | Dip. Claudia Salinas Giles |
| 2 Cuernavaca Oriente PAN | Dip. Gilberto Alcalá Pineda | Dip. Eloísa Romero Cajigal |
| 3 Cuernavaca Poniente PAN | Dip. Claudia Mariscal Vega | Dip. Jorge Oscar Medina Rodríguez |
| 4 Cuernavaca Sur PAN | Dip. Emma Margarita Alemán Olvera | Dip. Gerardo Gutiérrez Quinto |
| 5 Temixco PAN | Dip. Francisco Alva Meraz | Dip. Victoria Félix Sánchez |
| 6 Jiutepec Norte Coalición Por el Bien de Todos | Dip. Pedro Delgado Salgado | Dip. Gerardo Uriostegui Arroyo |
| 7 Jiutepec Sur | Dip. Jaime Tovar Enríquez | Dip. Mariana Soto Méndez |
| 8 Tetecala | Dip. Jorge Toledo Bustamante | Dip. Ma. Francisca Ide López |
| 9 Puente de Ixtla | Dip. Carlos Noguero González | Dip. Pedro Escudero Rodríguez |
| 10 Zacatepec | Dip. Matías Quiroz Medina | Dip. Yantzi Cajigal Figueroa |
| 11 Jojutla | Dip. David Irazoque Trejo | Dip. Bernardo Franco Díaz |
| 12 Yau-tepec Poniente | Dip. Fernando Bustamante Orañegui | Dip. Asciano Cedillo Méndez |
| 13 Yau-tepec Oriente | Dip. René Gabriel Pacheco Inclán | Dip. María Nieves Villafranca Bárcenas |
| 14 Cuautla Norte | Dip. Lucia Virginia Meza Guzmán | Dip. Claudia María Meléndez Balbuena |
| 15 Cuautla Sur | Dip. Jesús Alberto Martínez Barrón | Dip. Daniel Galeana Fajardo |
| 16 Ayala | Dip. Gabriel Gutiérrez Albarrán | Dip. Clara Campos Leyte |

| | | |
|---|--|---|
| 17 Yecapixtla | Dip. Rosa María Ávila Ibarra | Dip. Ángel Sánchez Yáñez |
| 18 Joncatepec | Dip. José Guadalupe Ambrocio Gachuz | Dip. Abimael Alarcón Gatica |
| 19 Representación Proporcional PAN | Dip. Oscar Sergio Hernández Benítez | Dip. Belem Vázquez Bautista |
| 20 Representación Proporcional PAN | Dip. Martha Patricia Franco Gutiérrez | Dip. Juan Carlos Moreno Cano |
| 21 Representación Proporcional PAN | Dip. Oscar Velazco Cervantes | Dip. Mirsha Yazmin García Enguilo |
| 22 Representación Proporcional PRI | Dip. Francisco León y Vélez Rivera | Dip. Abraham Humberto Jiménez Castro |
| 23 Representación Proporcional PRI | Dip. Claudia Iragorri Rivera | Dip. Edgar Javier Rossell Escamilla |
| 24 Representación Proporcional PRI | Dip. Jaime Sánchez Vélez | Dip. Hilario Campos Domínguez |
| 25 Representación Proporcional Coalición "Por el Bien de Todos" | Dip. Víctor Raymundo Nájera Medina | Dip. Gabriela Rodríguez Cordero |
| 26 Representación Proporcional Coalición "Por el Bien de Todos" | Dip. María Guadalupe Gloria Nava Domínguez | Dip. Luis Alberto Machuca Nava |
| 27 Representación Proporcional PVEM | Dip. Juan Mario Elizondo y Barrera | Dip. María Luisa Uribe Botello |
| 28 Representación Proporcional PVEM | Dip. Luisa Fernanda Arcaraz Alarcón | Dip. Francisco Rivera Pasquel |
| 29 Representación Proporcional Partido Nueva Alianza | Dip. Víctor Héctor Benítez Quintero | Dip. Angélica de la Esperanza Cerro de la Luz Mendoza |
| 30 Representación Proporcional Partido Nueva Alianza | Dip. Diana Itzel Valenzuela Cabrales | Dip. Francisco Arturo Santillán Arredondo |

Diputados 2006

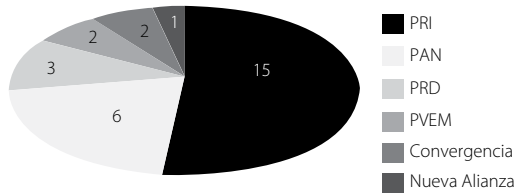


Mediante periódico oficial número 4729 de fecha 22 de julio de 2009 se publicó la relación de diputados que resultaron electos en el proceso electoral para formar la Quincuagésima Primera Legislatura, comprendiendo el periodo del 01 de septiembre de 2009 al 31 de agosto de 2012 y se encontraba integrada de la siguiente manera:

| DISTRITO | DIP. PROPIETARIO | DIP. SUPLENTE |
|---------------------------|---------------------------------------|--|
| 1 Cuernavaca Norte PRI | Dip. Jorge Arizmendi García | Dip. Rafael Vargas Zavala |
| 2 Cuernavaca Oriente PRI | Dip. Gabriel Miguel Haddad Giorgi | Dip. Cecilia Verónica López González |
| 3 Cuernavaca Poniente PRI | Dip. Fernando Josaphat Martínez Cué | Dip. Zaira Antonia Fabela Beltrán |
| 4 Cuernavaca Sur PRI | Dip. Omar Yamil Guerra Melgar | Dip. Lisbeth Hernández Lecona |
| 5 Temixco PRI | Dip. Esteban Gaóna Jiménez | Dip. Gumaro Martínez Bahena |
| 6 Jiutepec Norte PRI | Dip. Javier Mújica Díaz | Dip. Víctor Manuel Martínez Alonso |
| 7 Jiutepec Sur PRI | Dip. María Guadalupe Jiménez Tovar | Dip. David Tawil Pérez |
| 8 Tetecala PRI | Dip. José Amado Orihuela Trejo | Dip. Antonio Ramírez Tagle |
| 9 Puente de Ixtla PRI | Dip. Julio Espín Navarrete | Dip. Jorge Miranda Gallegos |
| 10 Zacatepec PRI | Dip. David Salazar Guerrero | Dip. Olga Marquina Romero |
| 11 Jojutla PAN | Dip. Dulce María Huicochea Alonso | Dip. José Luis Navarro Benítez |
| 12 Yau-tepec Poniente PRI | Dip. Julián Abarca Toledano | Dip. Irma Flores Robles |
| 13 Yau-tepec Oriente PRI | Dip. Jovita Herrera Gutiérrez | Dip. M. de las Nieves Anzures Camacho |
| 14 Cautla Norte PAN | Dip. Javier Lezama Rodríguez | Dip. Teresa Martina Hernández Villegas |
| 15 Cautla Sur PRI | Dip. Andrés González García | Dip. Edgar Conrado Salazar Ávila |
| 16 Ayala PRI | Dip. Antonio Domínguez Aragón | Dip. Edith Sauza Plascencia |
| 17 Yecapixtla PRI | Dip. Lilia Abarca Campos | Dip. Enrique Gutiérrez Anzúrez |
| 18 Jonacatepec PAN | Dip. Israel Andrade Zavala | Dip. Julián Muñoz Alcázar |
| 19 Plurinominal PAN | Dip. Luis Miguel Ramírez Romero | Dip. Miguel Ángel Jaime Acevedo |
| 20 Plurinominal PAN | Dip. Juana Barrera Amezcua | Dip. Imelda Avilés Hernández |
| 21 Plurinominal PAN | Dip. Rufo Antonio Villegas Higareda | Dip. Jesús Antonio Martínez Dorantes |
| 22 Plurinominal PRD | Dip. Rabindranath Salazar Solorio | Dip. Daniel Zamora Cuevas |
| 23 Plurinominal PRD | Dip. Hortencia Figueroa Peralta | Dip. Karina Barreto Chiñas |
| 24 Plurinominal PRD | Dip. Fidel Demédis Hidalgo | Dip. Rafael Mendoza Rojo |
| 25 Plurinominal PT | Dip. Tania Valentina Rodríguez Ruíz | Dip. Adriana Mújica Murias |
| 26 Plurinominal PVEM | Dip. Faustino Javier Estrada González | Dip. Gilberto Villegas Villalobos |

| | | |
|---------------------------------|--|----------------------------------|
| 27 Plurinominal PVEM | Dip. Karen Villegas Montoya | Dip. María Alejandra Vera Chávez |
| 28 Plurinominal Convergencia | Dip. Luis Cornejo Alatorre | Dip. Eduardo Yáñez Tapia |
| 29 Plurinominal Convergencia | Dip. Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz | Dip. Mariana Amalia Recio Muñoz |
| 30 Plurinominal P Nueva Alianza | Dip. Othón Sánchez Vela | Dip. Rubén Román Hernández |

Diputados 2009



Bibliografía

Cecilio A. Róbelo. "Colección de Leyes y Decretos del Estado de Morelos". Tomos I al XVI
 Valentín López González. "126 Años del Poder Legislativo en Morelos" Tomo I y II.
 Archivo Histórico del Congreso del estado de Morelos Periódico Oficial "Tierra y Libertad".
 Ley Orgánica del Congreso para el Estado de Morelos.

◆ Comentario al artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo

Carlos Sinhué Vital Punzo¹

*“Encontrar una fuerza de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes”.
Tal es el problema fundamental cuya solución da el Contrato Social
Juan Jacobo Rousseau*

1. Introducción

El artículo 44 de la Constitución Política del estado de Michoacán establece las facultades del Congreso del Estado, para ello divide dichas atribuciones en 38 fracciones que abarcan funciones netamente legislativas, jurisdiccionales, administrativas, de fiscalización, electorales y de gobernabilidad.

El estudio de las atribuciones del Congreso del Estado implica, por un lado, el análisis del sistema federal, es decir la distribución de competencias administrativo-territoriales, y por otro, el razonamiento de su interacción con otros poderes estatales.

Así, con la finalidad de aportar elementos para determinar el origen del federalismo en nuestro país, Ignacio Burgoa comenta que al crear la Constitución al Estado Mexicano, al mismo tiempo hizo nacer a los estados *“...federados...”*² Como parte de una consecuencia legal que constituyera formalmente el funcionamiento del Estado mexicano, dicho de otra manera, cuando el Constitu-

1 Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Licenciado en Administración por el Instituto Tecnológico de Morelia. Actualmente cursando Maestría en Derecho, con terminal en Administrativo en el Posgrado de Derecho de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Actualmente Director del Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos del Congreso del Estado de Michoacán. Director del Consejo Editorial de la Revista “Legisprudencia Mexicana”. Secretario General de la Asociación Nacional de Institutos y Organismos de Investigación Legislativa

2 Cfr. Cabada Huerta Marineyla, *El Papel de las Entidades Federativas en el Federalismo*, Serie amarilla Temas Políticos y Sociales, Cámara de Diputados, p. 15.

yente reunido simulando al creador, creó todo el entorno necesario para que pudiera convivir el ser, de igual manera se crearon las leyes y las instituciones para normar la actividad del hombre en sociedad.

De manera formal, la integración de los Estados pertenecientes al territorio nacional en una Federación quedó asentada en el Acta Constitutiva de la Federación y posteriormente en la Constitución de 1824. En el acta mencionada, se instituye como religión la católica, apostólica y romana; se crean también los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y se adopta la forma de gobierno a manera de República, representativa, popular, federal.

Señala Elisur Arteaga: *“La función de gobernar, pues, ha sido confiada por la Constitución a dos órdenes coextensos e interrelacionados de idéntica jerarquía, que realizan una función de cogobierno; en gran medida subsisten y actúan con interdependencia.”*³ En esta expresión, deja plasmado el espíritu del federalismo mexicano, el “cogobierno”, que da idea de derechos y obligaciones compartidas en el ámbito de las competencias respectivas. La colaboración de las entidades federativas en la función de gobernar puede ser analizada en tres perspectivas, a mencionar: a) La colaboración que exista entre los Estados y la Federación, en un ámbito vertical de subordinación, b) La colaboración entre entidades federativas⁴ en tareas de interés común, analizado desde un plano horizontal, y c) La colaboración entre entidades con sus municipios, en un ámbito de supra subordinación.

La tarea de gobernar de manera independiente no es cosa fácil, por esa razón es necesaria la colaboración de las entidades como una herramienta más que permite el fortalecimiento de la institución estatal, comprendido como un poder único, compartido.

En el entendido de compartir atribuciones, entre la Federación y las entidades federativas, señala el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se tienen reservadas a los Estados.”* De tal suerte que serán amplias las atribuciones conferidas a los Estados, en el entendido de que serán atribuciones de éstos las no mencionadas en el *Pacto Nacional*, ya que difícilmente se abarcan todas las materias y supuestos en que la Federación deberá actuar y convenientemente al Estado, que ejerce autoridad más directa e inmediata sobre los asuntos de su jurisdicción.

2. Marco teórico

Partiendo de la teoría de las *“pequeñas repúblicas”*, planteada por Montesquieu, en la que sostenía que la democracia sólo puede subsistir en una ciudad-esta-

3 Cabada Huerta Marineyla, *Loc. Cit.* p. 7.

4 En el caso de alianzas entre Estados, habrán éstas de contar previamente con el Decreto de Autorización que emita el Senado, tal como se menciona en la fracción X del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

do pequeña: "(...) cuya cohesión tan semejante a la de una familia engendra una continuada preferencia por el bien público por encima del privado,"⁵ habremos de entender la delimitación territorial y gubernamental que promueven los Estados, en los que puede haber un mayor control político en un segmento territorial menor, sin embargo, el propio estadista galo, mencionaba: "Si una república es pequeña, será destruida por la fuerza; si es grande la destruirá un vicio interior,"⁶ sin duda esta frase puede ser empleada de manera adecuada para justificar la idea de implementar el federalismo en las naciones, ya que en este sistema, las entidades unidas, de común acuerdo ceden derechos a la administración federal con la finalidad de obtener de ésta: administración, justicia y legislación en una instancia mayor y general que armonice el desarrollo y el bienestar social.

Como respuesta a la tesis de la "pequeña república" propuesta por Montesquieu, Madison refuta las ideas imperantes hasta su época en su obra *El Federalista*, ya que la idea de Madison era fortalecer un Estado federal, en una unión norteamericana que se encontraba dividida entre dos posturas definidas: federalistas y antifederalistas, circunstancia que fue determinante para definir el rumbo de las 13 colonias, dando paso a los Estados Unidos de Norteamérica bajo un régimen federalista.

La idea de establecer entidades federativas, respetando su régimen interno, es una cualidad de los Estados-nación erigidos de manera independiente, cuya asociación en un solo gobierno se denomina Unión o Confederación, en ese sentido se respeta la soberanía de los Estados miembros. En otro aspecto, cuando las entidades comparten idioma, tradiciones, ideologías y demás atributos que conforman una nación, en ese aspecto la división territorial, unida en una federación, tiene reservada para sus estados-miembros, autonomía, ya que la soberanía la integran en un solo ente, con relación a las demás naciones del orbe.

La autonomía de los Estados bajo ninguna circunstancia deberá violar el ámbito de competencia federal, ya que habrá de obrar en un marco de respeto y colaboración; la soberanía de los estados no debe desvirtuarse con la finalidad de evadir acatamiento de los demás poderes y respeto a los niveles jerárquicos, caso concreto de las instancias federales, en el entendido de que jerárquicamente la división de poderes implica una subordinación, descrita en la propia Constitución federal.

Las atribuciones contempladas a las legislaturas de los Estados en la CPEUM, serán entonces las no reservadas al Congreso de la Unión, tal como lo señala el artículo 124, que invariablemente más que facultades pueden ser interpretadas como obligaciones a los Estados en el ámbito de su competencia.

5 Cfr. Daniel A. Barceló Rojas. *La teoría política de la República Federal de James Madison. De los Clásicos de la antigüedad a la Ilustración Estadounidense*, disponible en: www.bibliojuridica.org/libros/4/1968/5.pdf, pp.37, p. 11.

6 Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*, 15ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 119.

Existe en la teoría federalista una idea de colaboración o corresponsabilidad entre la Federación y los Estados que implica atender los asuntos públicos de acuerdo a los niveles y facultades que a cada uno corresponda, estipuladas en la Constitución Federal y en las Constituciones de los Estados, aunque el ejercicio de las facultades pueda en la práctica generar en algunos de los casos una invasión de competencias. Por otro lado y al quedar de manera no delimitada las facultades de las legislaturas locales, habremos de sugerir al respecto ampliar facultades a los Estados, así como ampliar presupuestos.

De igual manera, las legislaturas pueden realizar sus funciones de manera más rápida y eficiente en su territorio que la propia Federación, más en el caso de regiones pluriculturales, en las que se tiene un primer contacto con el Estado que con la Federación.

Las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, deberán de igual forma respetar las facultades conferidas a los municipios, que de acuerdo al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son la base de la división territorial y de la organización política del gobierno republicano.

Dentro del artículo 116 de la Constitución federal vigente, referente a la división de poderes públicos de los Estados, dispone que éstos deberán estar organizados conforme a sus Constituciones locales, de acuerdo a las normas previstas en el artículo; pero referente al Poder Legislativo, la fracción II señala el número de diputados de acuerdo al número de habitantes, la no reelección de los diputados locales, la integración de las legislaturas por diputados por mayoría y representación proporcional, la aprobación del presupuesto de egresos.

También obliga a que las legislaturas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

Por su parte el artículo 117, establece de manera formal, restricciones a los Estados, sobre medidas exclusivas en las que la Federación tendrá competencia, por lo que algunas de éstas: celebrar alianzas o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras, acuñar moneda, gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, contraer deuda con gobiernos o particulares de otras naciones, gravar producción, acopio o venta de tabaco.

El artículo 118 señala entre otras, que tampoco pueden los Estados, sin consentimiento del Congreso de la Unión: imponer contribuciones sobre importaciones o exportaciones, tener tropa permanente ni buques de guerra, hacer guerra a alguna potencia extranjera salvo peligro inminente.

Al respecto habrá que señalar que no son las únicas restricciones que expide la Constitución General de la República a los Estados, pero de forma organizada se encuentran en mayor medida en los artículos anteriormente señalados.

Ahora bien, como ya lo mencionamos, el análisis de las atribuciones del Poder Legislativo también debe observarse bajo la óptica de interdependencia y relación con los otros poderes del Estado y órganos autónomos.

Lo anterior nos remite al conocido principio de división de poderes, al respecto señalan Jorge Carpizo y Miguel Carbonell: *"En su teleología original la división de poderes pretendía que los poderes públicos se controlaran unos a otros, garantizando de esa forma la libertad de los ciudadanos. Montesquieu lo dijo en una frase famosa de su obra Del Espíritu de las leyes: "... es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites... Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que, por disposición de las cosas, el poder frene al poder."*⁷

La idea de compartir el poder con la finalidad de evitar excesos autoritarios, fue planteada originalmente por Montesquieu en *Del Espíritu de las Leyes* en 1748, plasmada parcialmente de forma legal en la *Declaración del Hombre y del Ciudadano* de 1789.

De igual manera se retoma en la legislación mexicana la idea francesa en el artículo 44 de la Constitución de Apatzingán de 1814, por lo que queda especificada la permanencia del Supremo Congreso Mexicano, y se prevé además la creación del Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

En su evolución, el artículo mencionado con antelación, fue dispuesto casi de manera íntegra en la Constitución Política de 1917, y como parte de su actualización legislativa fue adicionado con un segundo párrafo que a manera de control político, menciona: *"No podrá reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación (...). En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar."*⁸ Estas adecuaciones en la intención del legislador, planteaban la necesidad de hacer más equilibrado el ejercicio de las facultades entre poderes.

De manera formal la Constitución de 1917, vigente, establece en su artículo 49 la División del Supremo Poder de la Federación en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ésta puede entenderse también como la legalización de la doctrina francesa, acoplada al sistema jurídico mexicano.

Ahora bien, en un sistema político-jurídico como el mexicano en donde culturalmente el Poder Ejecutivo siempre ha tenido mayor preponderancia e incluso en varios momentos de la historia poderes metaconstitucionales, la actual dinámica de pluralidad democrática encierra el reto de lograr equilibrar a los poderes en donde sean verdaderos contrapesos y límites de sus acciones.

7 Cfr. Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel. "División de Poderes", *Diccionario de Derecho Constitucional*, t. I, Universidad Nacional Autónoma de México, 3ª ed., México, Porrúa, 2009, pp. 548-549.

8 Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 1938. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917

*“La colaboración de los órganos del poder consiste en que éstos participen de forma conjunta o sucesiva para llevar a cabo una o varias funciones de carácter gubernativo.”*⁹ En atención a ello, habremos de decir que no existe en estricto sentido, competencia exclusiva alguna entres los poderes del Estado, ya que éstos coadyuvan entre sí a manera de órganos especializados en la materia de su competencia. Partiendo desde la idea que el poder público es único, dividido o compartido en tres órganos complementarios para su ejercicio.

La colaboración de poderes puede ser traducida también como competencias exclusivas, delegadas a cada uno de los tres poderes del Estado, determinadas en un ordenamiento del más alto nivel jerárquico, con la finalidad de compartir el poder y llevar a cabo de forma conjunta la tarea gubernamental. De igual manera, la partición de facultades permite mantener un equilibrio que evita en la manera de lo posible y por la vía institucional la extralimitación en el ejercicio de facultades; es por ello que de manera formal, el Poder Legislativo crea normas, el Poder Ejecutivo las hace cumplir y el Poder Judicial las interpreta.

Asimismo, una de la principales funciones de los poderes es el llamado control político intraorgánico, *“expresión adoptada por la doctrina constitucional (particularmente Loewenstein) para referirse a los instrumentos jurídicos-políticos que operan dentro de un mismo órgano del poder público (Ejecutivo, Legislativo o Judicial) para limitar y controlar su ejercicio y funcionamiento.”*¹⁰

Es el conjunto de disposiciones legales, comprendidas en los ordenamientos vigentes, para regular el ejercicio interno de los poderes, cuya finalidad es promover el respeto a la legalidad de las instituciones, así como transparentar el trabajo público que prestan por encargo del pueblo, y se ve reflejado por citar un ejemplo, en el Legislativo y en el Ejecutivo, determinando la duración del cargo que sus titulares habrán que fungir como representantes populares.

Por último, pero tal vez la más importante de las atribuciones de los poderes y en especial del Poder Legislativo, como veremos más adelante, es la de control y regulación del resto de los órganos del Estado. El control implica la vigilancia, evaluación y fiscalización de las actividades de los otros poderes, significa que el Legislativo a manera de centinela social debe generar los vínculos normativos e institucionales para garantizar la salvaguarda y cumplimiento del bien común; por otra parte la regulación envuelve la actividad de revisar, reformar, actualizar y crear las normas jurídicas necesarias para la consecución de los fines propios del Estado, como lo son el respeto a los derechos fundamentales, la transparencia y rendición de cuentas, el adecuado ejercicio del gasto público, la sanción a conductas antisociales, entre otras.

Luego, consideramos oportuno el agrupar las facultades previstas al Congreso del Estado de Michoacán en el artículo 44 de nuestra Constitución, en atención a su función, para lo que proponemos el siguiente cuadro:

9 Jorge Carpizo. “Colaboración de Poderes”, *Diccionario de Derecho Constitucional*, t. I, Universidad Nacional Autónoma de México, 3ª ed., México, Porrúa, 2009, pp. 140-141.

10 Orozco Henríquez, J. Jesús. “Controles Políticos Intraorgánicos”, *Diccionario de Derecho Constitucional*, t. I, Universidad Nacional Autónoma de México, 3ª ed., México, Porrúa, 2009, p. 241.

| Rubros | Fracciones artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Michoacán |
|--------------------------|--|
| Control normativo | <p>I.- Legislar sobre todos los ramos de la administración que sean de la competencia del Estado y reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que se expidieren, así como participar en las reformas de esta Constitución, observando para el caso los requisitos establecidos;</p> <p>II.- Iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos y secundar, cuando lo estime conveniente, las iniciativas hechas por las Legislaturas de otros Estados;</p> <p>IX.- Expedir leyes en materia de Hacienda, tanto en lo relativo al Estado como al Municipio. Estas leyes en ningún caso podrán ordenar que el Estado disponga de los fondos municipales;</p> <p>X-A.- Expedir las leyes en materia municipal que tengan por objeto establecer:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento; c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones II y V del artículo 123, como el último párrafo del artículo 130 de esta Constitución; d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, el Congreso considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y, e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes. <p>X-B.- Emitir las normas que establezcan los procedimientos para resolver los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) de la fracción anterior;</p> |

| | |
|---|--|
| | <p>XIV.- Legislar sobre toda clase de aranceles;</p> <p>XVI bis. Legislar en materia de políticas de sueldos, salarios y prestaciones, bajo los principios de racionalidad, austeridad, proporcionalidad, equidad, certeza y motivación, que eviten excesos y discrecionalidad de las autoridades, garantizando la participación de órganos colegiados en la definición de criterios, políticas y lineamientos en la materia. A lo que se sujetarán los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos y entidades de la Administración Pública Paraestatal;</p> <p>XXVII.- Expedir la Ley Orgánica del Congreso y dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interno;</p> <p>XXXIV.- Expedir todas las leyes que sean necesarias a fin de hacer efectivas las facultades anteriormente expresadas, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes del Estado.</p> |
| <p>Control político-jurisdiccional</p> | <p>XXVI.- Formar la Comisión Instructora Especial y erigirse en Gran Jurado, para los efectos señalados en el artículo 108 de esta Constitución, así como conocer de las acusaciones que se hagan a los servidores públicos que hubieren incurrido en delitos, en los términos del artículo 109 de este mismo ordenamiento. Las resoluciones del Gran Jurado serán definitivas e inatacables;</p> <p>XXXI.- Establecer el juicio de jurados para los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público y cuando lo creyere conveniente, respecto a los demás delitos;</p> <p>XXXIII.-Rehabilitar, con arreglo a la ley, a las personas a quienes se haya impuesto como pena, la pérdida o suspensión de los derechos de ciudadanía, civiles o de familia.</p> |
| <p>Regulación administrativa</p> | <p>XVII.- Conceder honores, premios y recompensas a las personas que presten servicios eminentes a la República o al Estado, con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes;</p> <p>XVII bis.- Conceder pensiones, en casos de excepción, conforme a los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia, con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes;</p> <p>XVI.- Crear y suprimir los empleos públicos, según lo exijan las necesidades de la administración, así como aumentar o disminuir los emolumentos de que éstos gozan, teniendo en cuenta las condiciones de la hacienda pública, y nombrar y remover libremente a los empleados del Poder Legislativo;</p> <p>XXIV.- Conceder las licencias que soliciten para separarse temporalmente de sus cargos, y admitir o rechazar las renunciaciones que hagan de sus respectivos puestos los diputados y los funcionarios y empleados que fueren de su nombramiento;</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>Igualmente, aceptar o rechazar la renuncia que presente el gobernador del Estado, o las licencias que éste solicite para separarse de sus funciones por más de treinta días;</p> <p>XXVIII.- Comunicarse con el Ejecutivo por medio de comisiones de su seno;</p> <p>XXX.- Conceder, por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, amnistías o indultos por delitos que deben conocer o hayan conocido los tribunales del Estado.</p> |
| Control electoral | <p>XXIX.- Expedir convocatoria a elecciones extraordinarias para cubrir las vacantes de diputados;</p> |
| Control económico: vigilancia y fiscalización | <p>VI.- Facultar al Ejecutivo, con las limitaciones que estime necesarias, para que por sí o por apoderado especial, represente al Estado en actos o contratos para los que no esté facultado expresamente por esta Constitución;</p> <p>VIII.- Dictar normas para la administración, conservación y enajenación de los bienes del estado;</p> <p>X.- Aprobar las leyes de ingresos de los municipios, así como revisar, fiscalizar y dictaminar las cuentas públicas de las haciendas municipales;</p> <p>XI.- Legislar en materia de ingresos del Estado, y analizar y discutir anualmente el Presupuesto de Egresos, así como revisar, fiscalizar y dictaminar la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal. De igual manera, revisar, fiscalizar y dictaminar sobre la aplicación de los recursos otorgados a las entidades paraestatales y otros que dispongan de autonomía;</p> <p>XII.- Dar las bases para que el Ejecutivo y los ayuntamientos contraten deuda pública y afecten como garantía, fuente de pago o de cualquier otra forma los ingresos que les correspondan, en los términos establecidos en las leyes correspondientes y con las limitaciones que establece la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>XIII.- Pedir cuentas al Ejecutivo de la recaudación e inversión de los caudales públicos cuando lo estime conveniente. Esta revisión tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en los presupuestos y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas;</p> <p>XXXII.- Aprobar o rechazar las concesiones otorgadas y los contratos de interés general celebrados por el Ejecutivo del estado;</p> |

Regulación sobre gobernabilidad

III.- Legislar sobre el fraccionamiento y expropiación de tierras, conforme a las bases que fija el artículo 27 de la Constitución General de la República; sobre educación, ejercicio de profesiones, salubridad y asistencia pública; protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

IV.- Crear municipios dentro de los límites territoriales de los existentes, lo que deberá hacerse conforme a estas bases: (...);

VII.- Fijar la jurisdicción política, administrativa y judicial del Estado;

XVIII.- Citar a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, centralizada y paraestatal, para que informen cuando se discuta una ley, decreto o asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades;

XIX.- Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender ayuntamientos o consejos municipales en su caso, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros de conformidad con la ley;

Los miembros de los ayuntamientos y, en su caso, de los concejos municipales, tendrán siempre oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan;

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, el Congreso designará de entre los vecinos, a los miembros de los concejos municipales que concluirán los períodos respectivos; estos concejos, estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

XX.- Designar a las personas que han de integrar los ayuntamientos o los concejos municipales, en su caso, cuando falte definitivamente alguna de ellas, por cualquier causa, y no sea posible que los suplentes electos entren en funciones. Los ciudadanos designados deberán cumplir los requisitos de elegibilidad que para el cargo respectivo establezca esta Constitución y las leyes de la materia;

XXI. Elegir, reelegir y privar de su encargo, a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, aprobar o negar las solicitudes de licencia y renuncia de los mismos;

XXI A. Elegir al integrante del Consejo del Poder Judicial que le compete;

| | |
|--|---|
| | <p>XXII.- Privar de su puesto a los magistrados reelectos del Supremo Tribunal de Justicia, de plano y sin substanciación de procedimiento, a la conclusión de los periodos constitucionales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros;</p> <p>XXIII. Nombrar a los consejeros electorales del Instituto Electoral de Michoacán y a los magistrados del Tribunal Electoral del Estado, conforme al procedimiento que establezca la ley;</p> <p>XXIII A. Elegir, reelegir y privar del encargo, a los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa; aprobar o negar las solicitudes de licencia y renuncia de los mismos;</p> <p>XXV.- Designar gobernador interino del Estado cuando la separación del titular sea mayor de treinta días;</p> <p>XXXV.- Someter a <i>referéndum</i> las leyes y decretos que considere sean trascendentales para el orden público o el interés social del Estado, conforme a los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia. No podrán ser objeto de <i>referéndum</i> las reformas a esta Constitución, normas de carácter tributario o fiscal, de Egresos y las relativas a la regulación interna de los órganos del Estado;</p> <p>XXXVI. Ratificar el nombramiento del Procurador General de Justicia que haga el gobernador del Estado;</p> <p>XXXVII. Solicitar al Gobernador del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, la remoción del Procurador General de Justicia;</p> |
|--|---|

3. Evolución del artículo

| Fecha de reforma | Tema planteado |
|-------------------------|--|
| 1 de febrero de 1960 | Legislar sobre todos los ramos de la administración que sean competencia del Estado, así como reformar la Constitución. |
| 26 de marzo de 1992 | Legislar sobre expropiación de tierras, educación, profesiones, salubridad y protección al ambiente. Crear municipios, agrupar dos o más en uno sólo, así como, facultar al gobernador para representar al Estado en actos o contratos, por los que no esté facultado por la Constitución. |
| 16 de marzo de 1998 | Privar de su puesto a los magistrados reelectos del Supremo Tribunal de Justicia. |
| 8 de noviembre de 2000 | Conceder, admitir o rechazar licencias de separación temporalmente a Diputados y Gobernador. Designar Gobernador interino por ausencia. Erigirse en Gran Jurado para conocer de juicios políticos. |
| 3 de julio de 2001 | Aprobar las leyes de ingresos de los municipios del estado. Expedir leyes en materia municipal. Emitir normas con procedimientos para resolver conflictos entre municipios y el gobierno o entre municipios. |
| 7 de Marzo de 2003 | Pedir cuentas al Ejecutivo de la recaudación e inversión de los caudales públicos. Legislar sobre toda clase de aranceles. Vigilar a la Auditoría Superior de Michoacán. Crear y suprimir empleos públicos. Legislar en materia de sueldos, salarios y prestaciones. |
| 31 de diciembre de 2004 | Citar a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, centralizada y paraestatal, para que informen a la Cámara. Suspender ayuntamientos. |
| 21 de octubre de 2005 | Ratificar el nombramiento del Procurador General de Justicia que haga el gobernador. Solicitar al gobernador la remoción del procurador. Las demás que confiera expresamente esta Constitución. |
| 23 de mayo de 2006 | Derogar fracción XXIII bis. |
| 9 de febrero de 2007 | Aprobar en el presupuesto de egresos del ejercicio las partidas necesarias para solventar las obligaciones incurridas en ejercicios anteriores. Fiscalización de las cuentas públicas por medio de la Auditoría Superior de Michoacán. Dar bases para que el ejecutivo y los ayuntamientos contraten deuda pública. |
| 6 de julio de 2007 | Legislar en materia de sueldos, salarios y prestaciones. Conceder honores, premios y recompensas a las personas que presten servicios eminentes a la República o al Estado y otorgar pensiones a ellas o a los familiares que comprueben dificultades económicas. |
| 14 de abril de 2009 | Conceder honores, premios y recompensas. Conceder pensiones en casos de excepción. |
| 31 de marzo de 2010 | Cinco incisos derivados de la fracción IV, a manera de bases bajo las cuales se llevará a cabo la creación de municipios en el Estado. |

4. Referencia Jurisprudencial

Para una mejor comprensión del contenido, alcance y límites de las atribuciones del Poder Legislativo, a continuación se analizarán brevemente algunas tesis de la Suprema Corte. La referencia propuesta mantiene relación con las facultades señaladas en la Constitución del estado de Michoacán, ya que no existe un Tribunal Constitucional Local, por ser esta una facultad conferida al Poder Judicial de la Federación, pero se hace mención a legislaturas locales.

| Registro | Tema | Características | Localización |
|---------------------|--|--|--|
| Registro No. 194021 | Controversia Constitucional. Corresponde al Congreso del estado de Michoacán resolver la solicitud que un ayuntamiento formule para que se marquen físicamente sus límites territoriales. | De la interpretación sistemática del artículo 6o. de la Ley Orgánica Municipal del estado de Michoacán, en relación con el artículo 115, fracciones II y V de la Constitución Federal, se advierte que dentro de las facultades del Congreso del Estado se encuentra la de resolver cuestiones de "competencia jurisdiccional", entre los municipios, de lo cual se infiere que tiene obligación de resolver la solicitud de un municipio para que se fijen y marquen materialmente sus límites territoriales. | 9a. época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; IX, mayo de 1999; Pág. 915; [J]; |

La anterior controversia constitucional, promovida por el ayuntamiento de Tarimbaro, Michoacán, concede razón al congreso del estado, como autoridad para resolver asuntos relacionados con la delimitación territorial de los municipios michoacanos, reconocido en la Constitución Federal, en la Constitución Local y en la Ley Orgánica Municipal del Estado.

| Registro | Tema | Características | Localización |
|---------------------|---|---|--|
| Registro No. 185566 | Derechos de los indígenas. Los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pueden ser ampliados por las legislaturas locales dentro del marco de aquella. | El artículo 1o. de la Constitución Federal establece que las garantías que otorga no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, de lo que deriva que ninguna ley secundaria puede limitar las disposiciones constitucionales correspondientes; sin embargo, sí son susceptibles de ser ampliadas por el legislador ordinario, ya sea federal o local, en su reglamentación, al pormenorizar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia. En consecuencia, los Congresos locales, al legislar sobre la materia indígena y regular las instituciones | 9a. época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XVI, noviembre de 2002; Pág. 446; [T.A.]; |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | relativas, en términos de lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben hacerlo bajo el criterio de que los que se otorgan en ella a la población indígena son derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados para imprimir las características propias que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de sus pueblos indígenas, siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos. | |
|--|--|--|--|

La anterior tesis, producto del Amparo en revisión 123/2002, promovido por la comunidad indígena de Zirahuén, municipio de Salvador Escalante, Michoacán el 4 de octubre de 2002, por el que solicitan la actividad del Congreso Local para que legisle en materia indígena, no de manera restrictiva como una facultad exclusiva de la Federación, sino como una actividad de colaboración entre el gobierno federal y la entidad.

| Registro | Tema | Características | Localización |
|---------------------|--|--|--|
| Registro No. 170657 | Presidente municipal interino. Procedimiento de rendición de protesta del designado por el congreso del estado de Michoacán. | La obligación de los funcionarios públicos de rendir protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen los compromete a cumplir la totalidad del orden jurídico, independientemente de la autoridad ante quien se preste, y en cuanto al modo en que deben rendirla los funcionarios municipales, se trata de una cuestión que la Constitución delegó a la regulación estatal. En el caso del estado de Michoacán, el artículo 20 de la Ley Orgánica Municipal establece que el presidente municipal rendirá protesta ante los miembros del ayuntamiento y después tomará protesta al resto de los integrantes de este último, lo que evidentemente se refiere a los funcionarios municipales electos, previendo en su último párrafo que los nombrados con posterioridad y por una vía distinta deben rendir "igual protesta", pero no especifica ante quién y mediante qué procedimiento deben hacerlo. Ahora bien, el congreso estatal en el Decreto Número 58, por el que designa un presidente municipal interino, publicado en el periódico oficial de la entidad el 26 de mayo de 2006, | 9a. época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXVI, diciembre de 2007; Pág. 1283; [J]; |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | <p>optó por aplicar analógicamente los dos primeros párrafos del citado artículo 20 y dispuso que el nuevo presidente municipal rindiera su protesta ante el ayuntamiento; posteriormente, mediante decreto número 61, publicado en el indicado medio de difusión oficial el 7 de julio de 2006, aplicó la regla general del artículo 157 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, según la cual los funcionarios rendirán protesta ante la autoridad que los haya designado. De lo anterior se sigue que ambas opciones son legítimas porque no hay norma específica sobre la cuestión en la Ley Orgánica Municipal, y porque la designación del presidente municipal, a falta del titular y de su suplente, es competencia exclusiva del Congreso local, órgano a quien el artículo 44, fracción XXXIV, de la Constitución local otorga la facultad de expedir las normas necesarias para hacer efectivas sus facultades.</p> | |
|--|--|---|--|

La anterior controversia constitucional, promovida por el municipio de Buenavista, Michoacán el 16 de agosto de 2007, a favor del congreso del estado de Michoacán, aplicando criterio lógico previsto en el artículo 157 de la Constitución local, por el que se rinde protesta ante la autoridad que los designó.

| Registro | Tema | Características | Localización |
|---------------------|--|---|---|
| Registro No. 169534 | <p>Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. El artículo 34 de la Ley Orgánica y de Procedimientos relativa, no es una ley privativa (Decreto publicado en el periódico oficial de dicha entidad el 13 de enero de 2005).</p> | <p>La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las leyes privativas, prohibidas por el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se caracterizan porque se refieren a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos, y por el hecho de que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano pierden su vigencia, es decir, no tienen como atributos los principios de generalidad, abstracción y permanencia. En ese sentido, se concluye que el artículo 34 de la Ley Orgánica y de Procedimientos para el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, reformado mediante decreto publicado en el periódico oficial de la entidad el 13 de enero de 2005, al establecer que sólo los coordinadores de los grupos parlamentarios y el presidente de la Mesa Directiva podrán integrar la Junta de Coordinación Política del Congreso del estado, sin considerar a los diputados únicos</p> | <p>9ª época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXVII, junio de 2008; Pág. 707; [T.A.];</p> |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | de partido, como estaba previsto en el propio precepto antes de la reforma, no constituye una ley privativa, prohibida por el citado precepto constitucional, pues no está dirigida a una persona individualmente determinada, sino a una categoría de personas relacionadas con el hecho de formar una agrupación parlamentaria y que seguirá vigente. | |
|--|--|---|--|

Acción de inconstitucionalidad promovida por diputados de la Septuagésima Legislatura del Congreso del estado de Michoacán de Ocampo, por la que se reconoce la legalidad de la Ley Orgánica en su artículo 34 que establece la integración de la Junta de Coordinación Política por los coordinadores de los grupos parlamentarios, que de acuerdo al artículo 12 de la mencionada Ley, se habrán de integrar con dos o más diputados.

5. Conclusiones

Las legislaturas de los estados en el ámbito de sus atribuciones, de acuerdo a lo dispuesto en sus Constituciones locales, habrán de normarse, en un marco de respeto y de acuerdo a la supremacía legal que mantiene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el respeto a los demás estados federados y de los ayuntamientos, partiendo de éstos como la base organizacional del sistema político nacional.

Deberán ser observadas por tanto, las facultades implícitas y explícitas reservadas a la Federación en la propia Constitución federal, para que en un ámbito de colaboración, gobiernen los órganos del Estado, sin invadir facultades, ni evadir responsabilidades.

La unión de estados federados en una sola nación, garantiza el derecho e independencia de cada una de las entidades que la integran en el ámbito de sus atribuciones, de igual forma fortalece el sistema democrático y la participación plural de los ciudadanos que la integran en un marco de respeto y corresponsabilidad conjunta.

Por otro lado, las principales funciones actuales del Poder Legislativo son la de controlar y regular al resto de los poderes y órganos del Estado, fungiendo como representantes de los ciudadanos, debe salvaguardar el equilibrio de los poderes y vigilar el correcto desempeño de la función pública.

Bibliografía

- Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/cons-hist/pdf/acta1824.pdf>
- ARROYO Raúl. La soberanía de los estados en la revisión constitucional electoral, una crítica federalista, México 2007, Miguel Ángel Porrúa, pp. 126.
- BARCELÓ Rojas, Daniel A. *La teoría política de la República Federal de James Madison. De los Clásicos de la antigüedad a la Ilustración Estadounidense*, disponible en: www.bibliojuridica.org/libros/4/1968/5.pdf, pp.37
- CABADA Huerta Marineyla, El Papel de las Entidades Federativas en el Federalismo, serie amarilla Temas Políticos y Sociales, Cámara de Diputados, pp. 34
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de marzo de 2010.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo de 14 de marzo de 1918, http://www.michoacan.gob.mx/Legislacion_Estatal, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 31 de marzo de 2010.
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814.
- Diccionario de Derecho Constitucional, t. I, Universidad Nacional Autónoma de México, 3ª ed., México, Porrúa, 2009, pp. 679.
- FUMERO, Antonio, et. al. Web 2.0., Fundación orange
- GIL Valdivia, Gerardo. "Federalismo Fiscal", *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, t.IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 50
- MADRAZO, Jorge. "Legislaturas Locales", *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, t.IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 874.
- MADRAZO, Jorge. "Congreso de la Unión", *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, t.II, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2ª ed., México, Porrúa, 2004, pp. 442-443.
- MONTESQUIEU. *Del Espíritu de las Leyes*, 15ª ed., México, Porrúa, 2003, pp.631.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo. El Contrato Social, México, ediciones leyenda, 2004, pp. 110.
- VALERO Flores, Carlos Norberto. *El municipio libre en el marco del federalismo mexicano derechos y obligaciones*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, p. 111.

◆ Retrospectiva de la composición e integración del Poder Legislativo en México. Caso Sinaloa

Miguel Fernando Peregrina Peraza¹
Leticia Moreno Castro²

1. Introducción

En un contexto histórico donde sobresalía la ausencia de partidos estables y disciplinados y la inexistencia de un sistema electoral confiable, es cuando los Constituyentes de 1917 definieron la forma de gobierno del México moderno, con un claro predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial. Un sistema presidencial, que sustentó buena parte de su poder político en el Partido Revolucionario Institucional, convirtiéndolo en un partido hegemónico, donde el presidente de la República asumía realmente la dirección del partido político.

Bajo este marco, el sistema electoral mexicano salvaguardaba los intereses del partido en el poder, dado que había un control gubernamental férreo en la preparación y celebración y calificación de las elecciones, tanto nacionales como estatales, no se tenía un sistema de partidos con presencia nacional y con reconocimiento legal, mucho menos contaban con el apoyo de prerrogativas para impulsar su crecimiento y competitividad electoral.³

Por ello, las reformas electorales en México se convirtieron en el eje de la transición democrática que hoy vive el país; las reglas del juego electoral han cambiado la correlación entre las distintas fuerzas políticas que coexisten pacíficamente en nuestro sistema político.

-
- 1 Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Sinaloa; Maestría en Estudios Parlamentarios por la Universidad de Occidente, Campus Culiacán; fue asesor de la Gran Comisión del Congreso de Sinaloa; es Jefe del Departamento de Capacitación y Desarrollo del Instituto de Investigaciones Parlamentarias.
 - 2 Es licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Sinaloa; actualmente es analista en la Biblioteca Benito Juárez del Congreso de Sinaloa.
 - 3 Becerra, Salazar, Woldenberg, 2000, pp. 20 y 21.

Es precisamente a través de las sucesivas reformas electorales, de las que sobresalen las de 1977, 1986, 1989-90, 1993, 1994 y 1996 que México logró darle cauce a la pluralidad de la sociedad mexicana, expresando por la vía del voto su preferencia política, práctica que llevó a la alternancia, primero en varios estados de la federación a finales de la década de los ochenta, al ganar la oposición presencia en ayuntamientos, Congresos locales y gubernaturas, para redundar en la composición sin mayorías a partir de 1997, en la Cámara de Diputados y a una conformación más plural de la Cámara de Senadores. A la alternancia en la presidencia de la República en el año 2000, donde el PAN le ganó al PRI, y a una elección muy competida en el 2006, por la presidencia de la República, entre el PAN (que ganó con una diferencia porcentual de 0.5 por ciento) y la Coalición por el Bien de Todos (PRD, PT y Convergencia).

Por lo tanto, las reformas electorales federales han sido adoptadas por los estados de la Federación, y Sinaloa no es la excepción, incorporando con sus respectivas particularidades, los cambios en sus legislaciones electorales, e incluso en algunos aspectos, adelantándose a la legislación electoral federal.

Es así como las legislaciones estatales incorporaron rubros primordiales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la legalidad, independencia, objetividad, certeza e imparcialidad como principios rectores en el ejercicio de la función electoral; la autonomía e independencia de las autoridades y tribunales electorales; el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad; un financiamiento público equitativo para los partidos políticos; condiciones de equidad para el acceso de los partidos a los medios de comunicación; criterios de fiscalización de los gastos de campaña de los partidos, y tipificación de delitos y faltas electorales.

2. Antecedentes históricos

El acta constitutiva federal de 1824 conformó el estado de Occidente, integrado por las provincias de Sinaloa y Sonora. Dicho estado sólo duró seis años, dado que el Congreso Federal decretó el día 13 de octubre de 1830, la conformación del Estado de Sinaloa.⁴

El día 13 de marzo de 1831 se instaló el primer Congreso Constituyente del estado soberano de Sinaloa, y legisló hasta el 12 de diciembre de 1831, culminando su actividad con la expedición de la primera Constitución Política del Estado de Sinaloa, la cual contenía disposiciones liberales más avanzadas incluso que las contempladas en la Constitución Federal de 1824.

4 Ruiz, 1994.

La nueva entidad quedó integrada por los partidos (hoy municipios) de: El Rosario, Concordia, Villa de la Unión, San Ignacio, Cosalá, Badiraguato, Mocorito, El Fuerte y Choix, designándose como cabecera la ciudad de Culiacán.

Integraron el Congreso Constituyente los señores Bachiller y Presbítero Antonio Rojo Fernández, Antonio de Iriarte, Manuel Álvarez de la Bandera, Rafael de la Vega y Rábago, Antonio Múrrua, Pedro Sánchez, Paulino Peimbert, José Esquerria, Francisco Orrantia y Antelo, Manuel Urrea y Pedro Guerrero.

En su primer acto oficial la incipiente legislatura nombró Gobernador a Francisco Iriarte, pero no pudo tomar el cargo por motivos de salud, llamándose en su lugar al vicegobernador Fernando Escudero, que no se presentó a ejercer sus funciones y el Congreso designó a Agustín Martínez Castro.

En esas primeras décadas del siglo XIX, los primeros parlamentarios sinaloenses se abocaron a la tarea de construir jurídicamente una nueva entidad federativa y un Congreso local. Desde 1831 hasta que se establece el régimen porfirista, ejercido localmente a través del gobierno de Francisco Cañedo, la vida parlamentaria sinaloense fue inestable por las innumerables luchas políticas y revueltas militares que estallaron a lo largo de su territorio.

Como consecuencia de la Revolución Mexicana de 1910, inicia la etapa moderna del Congreso de Sinaloa, y el acto histórico más relevante es la expedición en el ámbito federal de la Constitución de 1917, la cual sirvió de modelo para expedir la Constitución del Estado de Sinaloa de 1922, que actualmente nos rige.

El estado de Sinaloa, desde 1870 a 1992, ha contado con 10 leyes en materia electoral.⁵

La Ley electoral en vigor ha sido reformada en cuatro ocasiones (1995, 1998, 2006 y 2009). Dichas reformas han respondido al contexto histórico que vivió el país y el propio Estado.

Sinaloa se caracteriza por su agricultura altamente tecnificada, la ganadería, la pesca y el turismo. El reparto agrario y la construcción de una vasta infraestructura hidro-agrícola impulsaron estas actividades económicas que explotaba una población que a la mitad del siglo pasado aún se catalogaba como rural y cuyo perfil poblacional se transformó en urbano, elevando su nivel educativo y su participación en el quehacer público.

El predominio del Partido Revolucionario Institucional sobre la vida política e institucional del Estado, le permitía procesar las diversas demandas sociales ante la débil presencia de partidos de oposición; dicha situación empezó a cambiar a principios de la década de los setenta, cuando el modelo económico de "desarrollo estabilizador" hizo crisis y el reparto agrario se agotó, iniciándose así diversos conflictos sociales, como la demanda estudiantil por lograr la autonomía de la Universidad Autónoma de Sinaloa, la cual rebasó las aulas y ocupó las calles; fue el inicio de la radicalización de una parte de la izquierda estudiantil (principales militantes del Partido Comunista Mexicano), la cual

5 Urcisichi, 2006, pp. 7-37.

nutrió de cuadros a la Liga Comunista 23 de Septiembre, que planteaba un cambio político por la vía armada y el régimen respondió con represión y con la desaparición física de luchadores sociales.

De igual manera, un segmento del sector empresarial y la clase media alta sinaloense, fortaleció su presencia en el seno del Partido Acción Nacional, convirtiéndolo en una leal oposición en las regulares competencias electorales locales.

Bajo este contexto, la legislación local adoptó en junio de 1974 (con una década de tardanza con respecto a la legislación federal), que los partidos políticos que obtuvieran entre el 4 y 6 por ciento de la votación total de la entidad les correspondían hasta dos diputados de partido y no obtuvieran dos o más distritos electorales uninominales (existían en ese tiempo 13 distritos electorales).

Fue el primer paso de distensión política, que inició a la vez un cambio en el sistema electoral sinaloense, tipificado como mayoritario, dado que en cada distrito electoral se elegía mediante una mayoría relativa; posteriormente la ley electoral de 1979, introdujo el espíritu de la reforma política nacional de 1977, dividiendo a la entidad en 23 distritos electorales uninominales y en una sola circunscripción plurinominal; conformándose el Congreso local por 23 diputados de mayoría relativa y 6 diputados de representación proporcional. Asimismo, los municipios con más de 200 mil habitantes, además de los regidores de mayoría relativa, podían contar con hasta 4 regidores de representación proporcional mediante listas municipales. De esta manera, se adoptó el sistema electoral de tipo mixto, dado que una parte de los órganos de representación (Congreso y Ayuntamientos) se eligen mediante el sistema mayoritario y la otra de forma proporcional, buscando así reflejar la composición plural de la sociedad.

La Ley Electoral de 1992 y sus dos primeras reformas establecieron la existencia de 24 distritos electorales uninominales y los diputados de representación proporcional pasaron de 6 a 16, bajo una lista plurinominal votada en una sola circunscripción que correspondía a todo el estado. El acceso a regidurías de representación proporcional en los ayuntamientos es a partir de una votación mínima del 2 por ciento. Se regula la constitución de partidos políticos estatales, se regula las prerrogativas y el financiamiento; la organización de las elecciones está a cargo de un Consejo Estatal Electoral, se conformó el Tribunal Estatal Electoral para resolver los recursos de revisión e inconformidad. La calificación de las elecciones de diputados y de los 18 ayuntamientos le corresponde a los Consejos municipales y distritales y la del gobernador al Tribunal Estatal Electoral.

Al amparo de las tres últimas legislaciones electorales, los partidos políticos iniciaron una etapa de crecimiento que se reflejó en una mayor competitividad electoral; en la década de los ochenta, alcanzaron su primer triunfo en el Ayuntamiento de Mazatlán; éste fue un periodo de protestas partidistas ante la falta de credibilidad en los procesos electorales en el estado.

En las elecciones de 1995, la presencia de la oposición fue importante, en parte fruto del descontento social generado por la difícil situación económica que propició la implantación del modelo neoliberal, al quitar los precios de garantía a las cosechas de maíz y frijol y al constante aumento de los combustibles y de otros insumos y servicios, sin dejar de reconocer el crecimiento de la pluralidad entre los sinaloenses y una mejor organización de los partidos opositores al PRI, que les permitió ser competitivos.

Los partidos de oposición han logrado importantes triunfos electorales en los últimos quince años. En 12 de 18 ayuntamientos que tiene el Estado es una realidad la alternancia política: entre el PAN y el PRI en Culiacán, Ahome, Salvador Alvarado, Choix, Sinaloa, Navolato, Mazatlán, Concordia, Rosario y Escuinapa. Entre el PRI, PAN y el PT en Mazatlán, entre el PRI y el PRD en Angostura y Rosario, y el PRI ante una coalición entre el PAN y PRD, en San Ignacio.

No obstante este avance de la pluralidad y la alternancia política en los ayuntamientos, el PRI había logrado mantenerse en el Poder Ejecutivo y conservado la mayoría de las curules en el seno del Congreso del Estado, pero a partir del año 1995 perdió la mayoría calificada, por lo que, las reformas constitucionales que requieren de las dos terceras partes de los cuarenta diputados que integran una Legislatura, han sido consensuadas entre las diferentes fuerzas políticas.

El contexto volvió a cambiar por los resultados del proceso electoral del 4 de julio de 2010, configurando hoy un inédito escenario en Sinaloa.

Los votos ciudadanos se orientaron por primera vez, por la alternancia del Poder Ejecutivo del estado de Sinaloa, y llega con ello la era de "gobierno dividido", donde los partidos que postularon al titular de este Poder no tienen mayoría absoluta, es decir el 50% más uno, en el Poder Legislativo.

Esta nueva realidad obliga a todos los actores políticos a la construcción de nuevos mecanismos de interlocución bajo una visión donde impere el interés general por encima de intereses de grupos, lo que conlleva iniciar la práctica de una nueva cultura política en aras de la modernización de las instituciones del Estado.

3. Integración de las Legislaturas

Si bien el Congreso del estado de Sinaloa nació en 1831 con once integrantes, la segunda Constitución promulgada en 1852, redujo el número a nueve integrantes.

En dicho periodo existía la confrontación de dos grupos de poder, el grupo de notables de Culiacán encabezados por inmigrantes españoles de las familias de la Vega y Rábago, y los de Cosalá y Rosario.

Es conveniente señalar que para aspirar a ocupar el cargo de diputado local además de cumplir con el requisito de mayoría de edad, el ciudadano debía

poseer una finca rústica o urbana, con valor de cuando menos tres mil pesos; o profesar alguna facultad científica con título de examen o poseer algún arte o industria útil, o tener alguna renta o usufructo que produzca más de cuatrocientos pesos anuales.⁶

En medio de las confrontaciones políticas entre estos grupos surgió otro factor de poder: el ejército federal, cuyos comandantes intervenían en las disputas por el poder estatal.

En el año de 1861 surgió la I Legislatura, estando representadas las élites dominantes de ese tiempo. Después del movimiento armado de 1910, la participación política de los grupos organizados se canaliza en el Partido Nacional Revolucionario (PNR) constituido en 1928 por el General Plutarco Elías Calles, posteriormente dicho partido evolucionó como Partido de la Revolución Mexicana (PRM), antecesor del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

La Constitución local de 1894 consideró a diez diputados como integrantes del Poder Legislativo sinaloense, disposición que estuvo vigente hasta 1917. Durante este lapso, el periodo de duración de cada Legislatura era de dos años.⁷

De 1917 a 1930 el Congreso se integró por quince diputados, y en ese último año una reforma contrajo a once los miembros de la Legislatura, pero de 1936 a 1974, cada Legislatura se conformó por trece diputados, y la XXXVI Legislatura (1936-1940), así como la XXXVII Legislatura (1940-1944), cubrieron un ejercicio constitucional de cuatro años y a partir de la XXXVIII Legislatura es de tres años hasta la fecha.

En el año de 1974 el Congreso se integró con 19 diputados.

Por ciento treinta años el Poder Legislativo de Sinaloa se conformó por diputados electos por mayoría relativa y es a partir de la reforma de abril de 1979 cuando la Constitución de Sinaloa considera la figura de los diputados de representación proporcional, contemplando que la Legislatura se conforme por 23 diputados electos por mayoría relativa en distritos uninominales y hasta 6 diputados por el principio de representación proporcional.

En el año de 1992, nuevas disposiciones constitucionales señalaron que esta Asamblea Legislativa se integre con 23 diputados de mayoría relativa y 16 de representación proporcional.

Finalmente, en el año de 1995, el Congreso aumentó a 24 el número de miembros electos por mayoría relativa y 16 por representación proporcional, siendo un total de 40 hasta la fecha.

Los cambios en la legislación electoral no han afectado la sobrerrepresentación que favorece hasta hoy al PRI, gracias a una distritación electoral que está basada en la división geográfica municipal y no a los criterios poblacionales que contempla la legislación electoral federal, y ello se refleja en la lenta evolución de la pluralidad en el seno del Congreso del Estado de Sinaloa, y se aprecia en el cuadro siguiente:

6 Olea, 1985.

7 Flores, 2004.

| LEGISLATURA | PRI | PAN | PSUM | PRD | PARM | MPS (Movimiento Popular Sinaloense) | PT | PB (Partido Barzonista Sinaloense) | PNA (Partido Nueva Alianza) | PVEM | CONVERGENCIA | TOTAL |
|---|------------------|------------------|------|----------------|------|--|----------------|---|--------------------------------------|------|--------------|-------|
| LV (1° de Dic. De 1995 al 30 de Nov. De 1998) | 17(MR) 6(RP) | 6(MR) 6(RP) | | 1(MR) 3(RP) | | | 1(RP) | | | | | 40 |
| LVI (1° de Dic. De 1998 al 30 de Nov. De 2001) | 21(MR) 3(RP)* | 3(MR) 8(RP) | | 5(RP) | | | | | | | | 40 |
| LVII (1° de Dic. De 2001 al 30 de Nov. De 2004) | 20(MR) 1(RP) | 3(MR) 9(RP) | | 3(RP) | | | 1(MR) 2(RP) | 1(RP) | | | | 40 |
| LVIII (1° de Dic. De 2004 al 30 de Nov. De 2007) | 18(MR) 3(RP) | 6(MR) 10(RP) | | 2(RP) | | | 1(RP) | | | | | 40 |
| LIX (1° de Dic. De 2007 al 30 de Nov. De 2010) | 17(MR) 5(RP) | 6(MR) 8(RP) | | 2(RP) | | | | | 1(MR) 1(RP) | | | 40 |
| LX (1° de Dic. De 2010 al 30 de Nov. De 2013) | 14(MR) 5(RP) | 9(MR) 4(RP)** | | 2(RP) | | | 1(RP) | | 1(MR) 2(RP) | 1 | 1(RP) | 40 |

Fuente: Datos proporcionados por el Departamento de Proceso Legislativo del Congreso del Estado de Sinaloa.

Notas: (MR)= Mayoría Relativa; (RP)= Representación Proporcional.

*1 Diputado del PRI se declaró independiente.

**1 Diputado del PAN se declaró independiente

La conformación plural de la LV Legislatura y la aplicación de nuevas disposiciones constitucionales, obligó a los diputados integrantes del Partido Revolucionario Institucional a consensuar las futuras reformas constitucionales, que demandan el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

Se inauguran tímidamente los tiempos de la construcción de consensos entre las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso del Estado y en los Cabildos de los 18 municipios de la entidad.

De 1974 a la fecha, la diversidad política en el seno del Poder Legislativo se mantuvo en crecimiento, y sin embargo el PRI ha logrado mantener el control del proceso legislativo hasta la fecha; en la actual Legislatura es la primera mayoría y mantiene alianzas políticas con diputados de otros partidos que le permiten orientar la agenda legislativa a favor de sus propósitos.

4. Constitución de los Grupos Parlamentarios

La integración de Grupos Parlamentarios fue prevista por primera ocasión mediante el Decreto no. 549, que reformó la Ley Orgánica del Congreso del estado de Sinaloa, entrando en vigor a partir del 20 de noviembre de 1992.

El artículo 57 BIS-A de dicha Ley establece que *“De conformidad al párrafo cuarto del Artículo 33 de la Constitución Local, y al efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas, los Diputados con igual afiliación de partido podrán realizar tareas específicas en la Cámara mediante la organización de grupos parlamentarios”*.

El 20 de noviembre de 1995 entró en vigor el Decreto número 662, que dio origen a la nueva Ley Orgánica del Congreso del estado de Sinaloa, misma que dedica el Capítulo IV a los Grupos Parlamentarios.

El Artículo 48 cita que: *“Los Grupos Parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los Diputados con igual afiliación de Partido para realizar tareas específicas en la Cámara, a fin de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas.*

Los Diputados que pertenezcan a un mismo Partido Político en ningún caso podrán formar un grupo parlamentario por separado y tampoco podrán formar parte de más de un grupo, a menos que renuncien al que pertenecen para asociarse a otro. Por ningún motivo podrán formar Grupos Parlamentarios independientes por ser ésta una prerrogativa conferida a los Partidos Políticos.

El Diputado que hubiese sido electo por una coalición o por candidatura común de varios Partidos Políticos, sólo podrá integrarse a alguno de los grupos formados por cualquiera de esos Partidos”.

Cuando menos se requieren de dos diputados de la misma filiación política para integrarse en grupo parlamentario.

A través de los coordinadores parlamentarios se fija el conducto para que los diputados expresen sus deseos de participación sobre algún tema en particular y se incluya en el orden del día respectivo a cargo de la Mesa Directiva.

Hasta la LIX Legislatura, los coordinadores integraban una Comisión de Concertación Política, misma que tenía como función facilitar las labores camarales.

Dicha Comisión desapareció al entrar en vigor el Decreto 744 del 29 de noviembre del 2010, el cual creó la Junta de Coordinación Política a partir del 1° de diciembre de 2010, fecha de inicio del ejercicio constitucional de la LX Legislatura.

Los Grupos Parlamentarios que coexistieron por Legislatura son los siguientes:

| Legislatura | Grupos Parlamentarios | Número de integrantes |
|---|------------------------------------|------------------------------|
| LIV (1° de Dic. De 1992 al 30 de Nov. De 1995) | PRI PAN PRD | 24 13 2 |
| LV (1° de Dic. De 1995 al 30 de Nov. De 1998) | PRI PAN PRD | 23 12 4 |
| LVI (1° de Dic. De 1998 al 30 de Nov. De 2001) | PRI PAN PRD | 24 11 5 |
| LVII (1° de Dic. De 2001 al 30 de Nov. De 2004) | PRI PAN PRD PT | 21 12 3 3 |
| LVIII (1° de Dic. De 2004 al 30 de Nov. De 2007) | PRI PAN PRD | 21 16 2 |
| LIX (1° de Dic. De 2007 al 30 de Nov. De 2010) | PRI PAN PRD NUEVA ALIANZA | 22 14 2 2 |
| LX (1° de Dic. De 2010 al 30 de Nov. De 2013) | PRI PAN PRD NUEVA ALIANZA | 19 13 2 3 |

Fuente: Datos proporcionados por el Departamento de Proceso Legislativo del Congreso del estado de Sinaloa.

El nombramiento de Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI, es el más estable en cuanto a la duración de su nombramiento, que por lo regular cumplen con el periodo del ejercicio constitucional de la Legislatura, en el caso de los demás Grupos Parlamentarios optan por ser rotativa dicha función.

Los coordinadores parlamentarios de los dos grupos mayoritarios ejercen autoridad para definir tanto las prácticas parlamentarias como el ejercicio presupuestal.

5. Mesas Directivas y Órgano de Gobierno

La Ley Orgánica del Congreso del estado de Sinaloa, promulgada en 1870 establecía la conformación de Mesas Directivas electas mensualmente e integradas por un Presidente, un Vicepresidente, dos Secretarios y dos Prosecretarios.

Las leyes orgánicas promulgadas en los años de 1911, 1924, 1958 y 1981, disminuyeron el número de Prosecretarios a uno.⁸

La Ley Orgánica de 1995, previa la integración de la Mesa Directiva de manera mensual, electa por la mayoría de los diputados presentes en el Pleno, siendo integrada por un Presidente, dos Vicepresidente, dos Secretarios y 2 Prosecretarios, y a partir de la reforma contenida en el Decreto no. 744 de fecha 29 de noviembre del 2010, la Mesa Directiva tiene una periodicidad anual.

Desde la LIV Legislatura, la rotación de la Presidencia de la Mesa Directiva por lo regular seguía el criterio que el mayor número de veces era ocupada por el grupo mayoritario, el PRI hacía valer su peso específico para disponer de la Mesa Directiva, en especial en fechas claves, como son en los meses de discusión del presupuesto y en la presentación de las cuentas públicas, cuidando siempre tener mayoría en la integración de la misma.

Con la última reforma de la Ley Orgánica en el año 2010, el Artículo 36 estableció que *“La Mesa Directiva se integrará con un Presidente, dos Vice-Presidentes, dos Secretarios y dos Pro-Secretarios, que serán electos por el voto nominal de las dos terceras partes del total de los diputados que integran la Legislatura.*

Para su integración se observará la composición plural del Congreso, pero no podrán formar parte de ella los coordinadores de los grupos parlamentarios”.

Esta limitación de que los Coordinadores Parlamentarios integren la Mesa Directiva rompió un hito, dado que usualmente en las sesiones solemnes de toma de protesta del Gobernador electo, el coordinador del grupo mayoritario era por lo regular el Presidente de la Mesa Directiva.

La función principal de la Mesa Directiva como órgano colegiado, bajo la autoridad de su Presidente, consiste en conducir las sesiones del Pleno, debiendo preservar la libertad de las deliberaciones y aplicar con imparcialidad las disposiciones de la Ley Orgánica.

Cuando el Pleno entra en receso, le corresponde a la Diputación Permanente recibir y despachar la correspondencia del Congreso, resolviendo sólo los asuntos de carácter urgente y que no requieran la expedición de una Ley o Decreto, sesionando públicamente una vez por semana.

8 Flores, 2004, p. 72.

La administración interior del Congreso fue contemplada de manera directa por primera ocasión, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, misma que se ejercería a través de un Oficial Mayor.

Es en la Ley Orgánica promulgada en el año de 1995, donde se estableció la figura de la Gran Comisión como máximo órgano de gobierno, teniendo funciones de dirigir y vigilar los servicios internos necesarios para el eficaz cumplimiento de las funciones de la Cámara.

Fue en la LV Legislatura, cuando el 1° de diciembre de 1995 se constituyó por primera vez la Gran Comisión, cuya Presidencia y la mayoría de sus integrantes correspondieron al Grupo Parlamentario del PRI, hasta la conclusión de la LIX Legislatura el 30 de noviembre de 2010.

En la LX Legislatura conforme a las nuevas disposiciones de los artículos 55, 55 BIS, 56 y 57 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, (según Decreto 744 del 29 de noviembre de 2010), se eligió a los diputados integrantes de la Junta de Coordinación Política, la que será el órgano conductor y coordinador del trabajo legislativo, durante el ejercicio de cada Legislatura, y está integrada por los Coordinadores de cada uno de los Grupos Parlamentarios, quienes tendrán voz y voto.

El Presidente de la Mesa Directiva, los diputados que no integren Grupo Parlamentario y el Secretario General, asistirán con voz, pero sin voto.

La Junta sesiona una vez por semana y adopta las decisiones mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos Coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario.

La Presidencia de la Junta la ocupará el Coordinador del Grupo Parlamentario cuyo partido político cuente por sí mismo con la mayoría absoluta de los integrantes del Congreso.

En el caso de que ningún Grupo Parlamentario se encuentre en el supuesto previsto, la presidencia de la Junta de Coordinación Política será rotativa con duración anual, bajo las siguientes bases:

- Presidirá la Junta durante el primer año de ejercicio constitucional de la Legislatura, el Coordinador del Grupo Parlamentario que cuente con la primera minoría, entendiéndose por esta al grupo parlamentario que tenga el mayor número de integrantes.
- El segundo y el tercer año de ejercicio de la Legislatura, la presidencia de la Junta de Coordinación Política será ejercida sucesivamente por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, que constituyan la segunda y la tercera minoría.

De esta manera se reflejó la alternancia política surgida en el proceso electoral de 2010, cuando el PRI perdió la gubernatura del estado, 9 municipios y la mayoría en el Congreso del Estado.

6. Comisiones Permanentes

El trabajo parlamentario ha sido conducido, desde los inicios del Congreso a través de comisiones.

De 1870 a 1911, el Congreso del estado de Sinaloa contó con once Comisiones Permanentes, nueve de ellas eran unitarias y se distribuían entre los nueve diputados, y las otras dos eran colegiadas, cuya responsabilidad se ejercía para toda la Legislatura.

Dichas comisiones se clasificaban en: Puntos Constitucionales; Gobernación; Justicia; Industria y Mejoras Materiales; Guerra y Guardia Nacional; Primera de Hacienda, Segunda de Hacienda; Instrucción Pública y Registro Civil; Policía y Gobierno Interior del Congreso; Glosa; y Jurado.⁹

En 1911 el número de comisiones se incrementó a doce, al conformarse la Primera de Gobernación, y Segunda de Gobernación.

De 1924 a 1958, el número de Comisiones aumentó a quince y se nombraban bajo el mismo procedimiento. Agregándose las comisiones de: Tercera de Hacienda; Primera de Instrucción Pública y Registro Civil; Segunda de Instrucción Pública y Registro Civil, y Estilo.

A partir del año de 1958 a 1981, las Comisiones ascendieron a dieciséis, pudiendo renovarse a sus integrantes de manera anual a propuesta de una Comisión Especial nombrada por la mayoría.

Después del año de 1981, los integrantes de las Comisiones los definía un Comité, y la Ley Orgánica del Congreso del estado de Sinaloa de 1981, no establecía la duración de la responsabilidad, pero la práctica parlamentaria señalaba el tiempo que duraba el ejercicio constitucional de la Legislatura.

Las Comisiones se denominaban: Glosa; Estilo; Puntos Constitucionales y Gobernación; Asuntos Agrarios; Hacienda Pública y Tesorería; Educación Pública y Cultura; Administración; Alimentos, Productos y Servicios Esenciales; Obras Públicas; Asuntos Obreros; Honor y Justicia; Régimen Orgánico Interior; Asuntos Económicos; Forestal y Minera; Instructora; y Ecología.

La nueva Ley Orgánica promulgada en el año de 1995 aumentó el número de comisiones permanentes a 20; la reforma de 1998 agregó 2 más; y las reformas de los años 2001 y 2003, la incrementaron a 27.

A partir de esta nueva Ley, las comisiones permanentes se conformaban a propuesta de la Gran Comisión, y se especifica que la duración del cargo concluía con el término de la Legislatura.

Asimismo, estipula dicho ordenamiento legal, que las comisiones son órganos colegiados, cuya integración será de manera plural cuya duración será por el tiempo que dure el ejercicio de la Legislatura en funciones.

Establece también que las reuniones de las comisiones serán privadas, pero podrán celebrar, si así lo acuerdan, reuniones públicas con propósitos de infor-

9 Flores, 2004, pp. 86-88.

mación y audiencia, donde asistirán sus miembros, las personas convocadas para informarlas y los diputados que lo deseen.

El artículo 70 de la Ley Orgánica del Congreso del estado de Sinaloa, establece que las comisiones permanentes tendrán la competencia que se derive de su denominación en relación a las áreas respectivas de la Administración Pública Estatal y en su caso a la materia de su conocimiento.

Asimismo, que en el ejercicio de sus funciones podrán dar seguimiento a los programas correspondientes, realizar trabajos de coordinación, así como analizar y dictaminar las iniciativas de Ley y de Decreto.

Obliga a las comisiones permanentes a presentar en la última sesión de cada período ordinario de sesiones un informe escrito, (las cuales deben reunirse cuando menos una vez al mes) por el que se dé cuenta del uso que hayan hecho de sus atribuciones y de los asuntos que les hayan sido turnados por la Mesa Directiva.

Además, el artículo 72 dice que las comisiones permanentes se integrarán con cinco diputados, con excepción de la Comisión de Fiscalización, que estará compuesta de siete diputados; lo anterior en consonancia con la reforma establecida en el Decreto no. 147 de fecha 24 de julio de 2008, publicado en el Periódico Oficial no. 089 de fecha 25 de julio de 2008.

En las comisiones actuarán como presidente, el primero que sea nombrado, el designado en segundo lugar como Secretario y los miembros restantes como Vocales.

El Pleno podrá nombrar comisiones especiales que se integrarán con un mínimo de tres y un máximo de cinco diputados y tendrán la competencia que se les atribuya en el acto de su designación.

A partir de la reforma contenida en el Decreto no. 744 de fecha 29 de noviembre del 2010, se desapareció a la Gran Comisión como máximo órgano de gobierno, creándose la Junta de Coordinación Política, misma que asumió la responsabilidad de proponer ante el Pleno la conformación de las comisiones permanentes.

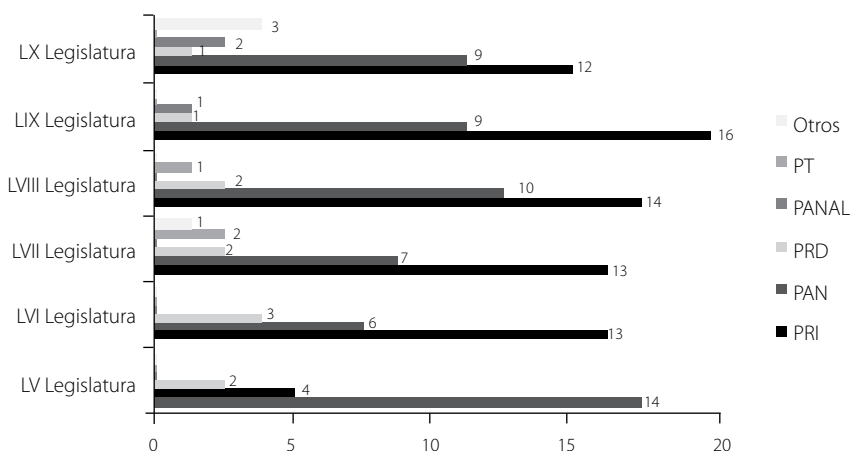
El artículo 67 de la Ley Orgánica establece como Comisiones Permanentes las siguientes: Puntos Constitucionales y Gobernación; Hacienda Pública y Administración; Planeación y Desarrollo; de Educación Pública y Cultura; Ciencia y Tecnología; Ecología; Desarrollo Económico; Comunicaciones y Obras Públicas; Salud y Asistencia Social; Juventud y el Deporte; Asuntos Obreros y de Trabajo y Previsión Social; Derechos Humanos; Fiscalización; Comunidades y Asuntos Indígenas; Turismo; Pesca; Asuntos Agropecuarios; Protección Civil; Seguridad Pública; Biblioteca, Cultura Parlamentaria y Asuntos Editoriales; Equidad, Género y Familia; Protocolo y Régimen Orgánico Interior; Participación Ciudadana; Honor y Disciplina Parlamentaria; Vivienda; Justicia; e Instructora.

Si bien el crecimiento en el número de Comisiones Permanentes ha sido en ascenso, su distribución entre los grupos parlamentarios y la productividad es severamente cuestionada.

A partir del año de 1992, cuando es integrada la LIV Legislatura con una mayor presencia en la conformación plural del Congreso de Sinaloa, la oposición al grupo mayoritario del PRI, ha planteado la ocupación de la presidencia de las comisiones permanentes más importante como son: Puntos Constitucionales y Gobernación; Hacienda Pública y Administración; Glosa (hoy Fiscalización); Protocolo y Régimen Orgánico Interior; e Instructora.

Dichas comisiones han sido presididas constantemente por integrantes del Grupo Parlamentario del PRI, teniendo siempre mayoría de miembros para asegurar la orientación de los asuntos turnados a dichas comisiones.

Presidencias de Comisiones Permanentes



Por lo tanto el Grupo Parlamentario del PRI, conforme a su peso específico como partido mayoritario en cada Legislatura se apropia de la mayoría y más importantes comisiones, orientando la agenda legislativa conforme a su visión partidista, administrando los cambios planteados por la oposición, sobre el quehacer público.

El control del Grupo Parlamentario del PRI en la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación, le permite priorizar sus iniciativas en materia de reformas del marco jurídico sinaloense.

La presencia mayoritaria del PRI en la Comisión de Hacienda Pública y en la Comisión de Fiscalización, le permite plasmar el sentido favorable de los dictámenes sobre las Leyes de Ingreso de los Municipios, y de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado; así como de los dictámenes semestrales sobre las cuentas públicas, que son de su interés.

Este poder de control en cuanto al presupuesto y del ejercicio del gasto, permite al PRI establecer negociaciones ventajosas sobre diversos temas con otras fuerzas políticas.

Sin embargo, esta dinámica propicia que se centralice el trabajo legislativo en estas comisiones permanentes, las cuales cuentan con apoyo logístico y humano para el cumplimiento de sus funciones. Por lo que el trabajo del resto de las comisiones permanentes pasa a un segundo plano. Tan así que la mayoría de ellas no formula un programa de trabajo una vez que han sido instaladas.

Es común que en las últimas cinco Legislaturas, las comisiones permanentes informen sobre sus actividades una vez concluido el primero y segundo periodo ordinario correspondiente al primer año de ejercicio constitucional de la Legislatura, después dicha práctica se diluye y no se cumple, dejan de sesionar y la preocupación de los integrantes es como ascender para continuar con sus carreras políticas.

Por lo tanto, no se tiene una secuencia del trabajo parlamentario en comisiones, con excepción de las ya mencionadas, por lo que hay tareas pendientes en materia de rendición de cuentas a nivel de las comisiones permanentes, así como de las comisiones especiales.

Cabe señalar que las comisiones permanentes no tienen un presupuesto asignado para cumplir sus funciones, y la mayoría no tiene asignado recursos humanos y materiales para el cumplimiento de sus funciones.

7. Conclusiones

La evolución del Congreso del estado de Sinaloa hacia la pluralidad presenta un desfase conforme al referente del Poder Legislativo federal y de otros estados de la República.

El ritmo de las reformas electorales a nivel local fue lento y ello se reflejó en la composición de cada Legislatura a partir de la década de los noventa del siglo pasado.

El predominio del PRI es la característica principal en la conformación del Congreso en los últimos ochenta años.

Durante ese lapso de tiempo ha sido cuestionada la ausencia de una auténtica División de Poderes, de hecho la oposición se ha referido que el Poder Legislativo es la "oficialía de partes" del Ejecutivo del Estado en turno, abdicando en los hechos a sus funciones constitucionales.

Asimismo, el cuestionamiento ciudadano sobre la productividad parlamentaria en cada Legislatura va en aumento, dado que los medios de comunicación locales registran y divulgan estadísticas que dan cuenta de la pobreza del trabajo legislativo, donde destacan negativamente el cumulo de decretos sobre pensiones aprobadas, así como el número de iniciativas "congeladas"

por falta de voluntad política del grupo mayoritario para construir acuerdos sobre temas que versan sobre la participación ciudadana; transparencia y rendición de cuentas; administración y procuración de justicia; creación de nuevos municipios en la entidad; protección de los derechos de las etnias, entre otros temas pendientes.

No obstante, en los últimos quince años, el Congreso del estado de Sinaloa se ha distinguido por estar más atento a las demandas ciudadanas, mismas que plasman los medios de comunicación y provocan una reacción de los Legisladores locales, quienes vía Puntos de Acuerdo tratan de encauzar dichas demandas que abarcan un abanico de distintos temas como: migración, educación, vivienda, justicia, salud, agricultura, pesca, etc.

Sin embargo, la efectividad de dichos pronunciamientos legislativos es más mediática que de carácter obligatorio, por lo que la percepción social sigue siendo negativa en cuanto a la función legislativa y de control.

La carencia de recursos financieros, humanos y materiales en el seno del Poder Legislativo, es una constante cuyos efectos se reflejan para el fiel cumplimiento del trabajo parlamentario.

Consideramos como una impostergable necesidad fortalecer con apoyo presupuestal y logístico a las comisiones permanentes; además debe ser prioridad invertir en la capacitación y especialización del personal que labora en la institución.

La reciente alternancia política en el Poder Ejecutivo del Estado obligará a establecer una nueva relación entre los Poderes del Estado, y ojalá conlleve a la generación de una nueva cultura política, que acentúe la construcción de consensos dentro de la diversidad plural, se orienten a la modernización del marco jurídico que nos rige, y contribuya a mejorar la gobernabilidad y el desarrollo económico y social de Sinaloa.

Bibliografía

- BECERRA Ricardo, Salazar Pedro, José Woldenberg. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México. Cal y arena.
- FLORES Contreras Crescencio. (2004). *El Congreso de Sinaloa Antecedentes, estructura y funcionamiento*. México. Panorama.
- OLEA Héctor R. (1985). *Sinaloa a través de sus constituciones*. México. UNAM.
- RUIZ Alba Enrique. (1994). *El recinto del poder legislativo en el estado de Sinaloa*. México. Congreso del Estado de Sinaloa.
- URCISICHI Óscar. (2006). *Leyes Electorales de Sinaloa, Compendio histórico*. México. Consejo estatal Electoral y la Universidad Autónoma de Sinaloa.

◆ El proceso legislativo como instrumento idóneo para el fortalecimiento del Poder Legislativo. El caso del Estado de México

Alfredo Hurtado Cisneros¹

1. Preliminar

Desde hace más de una década se habla y escribe en relación a la importancia que el Poder Legislativo tiene respecto del proceso democrático en nuestro país, existe coincidencia en el sentido de que este Poder debe ser la guía y el ejecutor de las diferentes acciones tendientes a alcanzar la consolidación democrática. El nuevo papel de protagonista que le fue asignado al legislativo, incrementó las expectativas de la ciudadanía sobre éste poder.

Cambios inmediatos y trascendentales fueron exigidos por la población; la respuesta por parte de las diferentes legislaturas, no han sido las esperadas. Confrontaciones dentro de las legislaturas, entre los partidos, al interior de los partidos y con los otros órganos de gobierno, han sido la constante y se sobrepusieron a las reformas trascendentales impidiendo la consolidación de un régimen democrático. Las reformas tendientes a resolver los problemas relacionados con la inseguridad, pobreza, ecología, economía, etc., fueron guardadas en el archivo de la sufrida historia nacional.

A lo más que ha llegado el Legislativo es a ser colaborador en algunas de las reformas, básicamente las reformas electorales; lo anterior no es extraño en razón de la debilidad histórica que el Poder Legislativo ha tenido en nuestro país, en contrapartida del enorme poder que acumuló por varios años el presidente o los titulares del Poder Ejecutivo en los Estados.

Las condiciones actuales de nuestro sistema de gobierno, donde la figura del presidente ha dejado de ejercer poderes fácticos en diversos ámbitos, hace ineludible la necesidad de contar con un Poder Legislativo fuerte; con la

¹ Doctor en derecho, reconocido con la preseña Ignacio Manuel Altamirano (2007- 2010 UAEM), maestro en Derecho por la UAEM. Director de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México y catedrático de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UAEM.

palabra “fuerte” se quiere hacer referencia a que debe asumir su papel de legítimo representante de la voluntad popular, representativo, capaz de desarrollar eficazmente sus funciones constitucionales, que se erija en foro de debate y orientación del esfuerzo nacional, bien comunicado y respetado;² en este sentido el Legislativo debe ser lo suficiente maduro para estar consciente de su rol, y asumir un liderazgo político que surja del pacto entre los grupos parlamentarios, de la definición de una agenda sobre la transición y sobre la reforma del Estado, y de su capacidad para sobreponerse a sus debilidades institucionales mediante la adopción de un nuevo papel histórico.

Sin un Legislativo fuerte, respetado como institución, que sea una verdadera expresión de los intereses del pueblo, no puede existir un Estado de Derecho, ni verdadera libertad; los propios legisladores junto con un gran número de instituciones han usado indiscriminadamente el término “Estado de derecho”, de tal suerte que lo han dejado sin sentido o en el mejor de los casos, lo han reducido a una concepción minimalista, basada en la mera legalidad administrativa, y eso no se puede aceptar, ya que, al hablar de un Estado de Derecho, se debe hacer referencia al imperio de la ley, pero también debe hacerse alusión a la expresión de la voluntad y soberanía popular, respetuoso de las garantías constitucionales y formador de una abstracción que haga compatible la libertad de cada individuo, con la libertad de todos los demás.

El fortalecimiento a que nos referimos, es como lo señala Joan Prats I Catalá, necesario por razones de equidad social, pues las desigualdades proceden, primero, de la exclusión de grandes segmentos de la población de la posibilidad de acceder a los intercambios de mercado y, en segundo lugar, de la asignación del gasto social en función de los intereses políticos clientelistas o de la captura de una parte del mismo por coaliciones de intereses capaces de sojuzgar al propio Estado.

La fortaleza del Poder Legislativo en México se debe plantear desde el punto de vista institucional, así como el organizacional, ya que la organización y gestión eficaz de los recursos, capacidades y competencias es un aspecto clave de la fortaleza o debilidad de los legislativos, pero resultaría insuficiente si no se acompaña de un fortalecimiento institucional, donde se busque armonizar el sistema de Normas, Principios y Valores, que determinan las funciones a desempeñar por el Legislativo, contribuyendo así a la consolidación de ese ideal *filangierista* de buscar alcanzar la bondad absoluta de la norma. Por tanto, resulta necesario armonizar los procesos de elección de sus miembros, los reglamentos a los que habrán de sujetarse en cuanto a su funcionamiento y los medios de interrelación que deberán tener con los demás poderes, con los grupos de poder y con la sociedad misma. En este sentido, abundaremos sobre el proceso legislativo que debe constituirse en un baluarte dentro de las prácticas parlamentarias; su instrumentación deberá estar diseñada para

2 Prats, 2001, p. 231.

abrir el debate de los temas trascendentales, dándoles una certeza del camino que habrán de seguir cada una de las iniciativas presentadas, privilegiando el consenso de las fuerzas políticas, pero principalmente la adecuada atención de los reclamos sociales.

2. Consideraciones para el fortalecimiento del Poder Legislativo

Para lograr lo anterior, es necesario en primera instancia identificar plenamente cual es proceso que siguen las iniciativas en la Legislatura, y como es que se desarrolla cada una de sus etapas; el conocimiento de ello, debe ser propio del legislador, pero también de los ciudadanos. A partir de esta visión, se pueden identificar o proponer los aspectos que se habrán de mejorar dentro del desarrollo del proceso, para lograr la eficiencia de la labor legislativa y hacer visible el trabajo del legislador a los ciudadanos, esquema que empata con la propia transparencia y rendición de cuentas a la que deben estar sujetos todos los actores públicos.

La transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental para dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público. Transparencia significa que la información que existe y fluye en el gobierno, está también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada como confidencial.³ Desde este punto de vista, todas las etapas y documentos del proceso legislativo deben sujetarse al principio de transparencia.

Tanto para Rawls, como para Habermas y Bobbio, la idea de una sociedad democrática y justa supone la transparencia del gobierno y la existencia de una cultura política que permite la ilustración y educación de los ciudadanos.⁴

Por lo anterior se puede afirmar que la transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. La transparencia es un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.⁵

La propia transparencia, es un presupuesto de la rendición de cuentas, de la cual José Antonio Crespo, expresa: La rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias. Supone la capacidad de las instituciones políticas

3 Vergara, 2005, p. 17.

4 Rodríguez, 2004, p. 50.

5 Ugalde, 2003, p. 11.

para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso del poder.⁶

Andreas Schedler define a la rendición de cuentas bajo el siguiente ejemplo: “A” rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta.⁷ Y agrega, la rendición de cuentas en política, usualmente abarca las tres dimensiones –información, justificación y sanción–, aunque éstas no necesariamente deben presentarse conjuntamente ni en orden de prelación, y no por ello deja de rendirse cuentas.

Rendir cuentas es una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*, que en su acepción original significa “ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo”. Sin embargo, el idioma español carece de un término adecuado que exprese con nitidez la acepción anglosajona del término y, ante la ausencia de mejores opciones, se usa cada vez más el término “rendición de cuentas”.⁸

Para Luis F. Aguilar, rendir cuentas significa responsabilidad no en el sentido moral, sino social-jurídico de ser responsable de algo ante alguien; implica el sentido de información obligada (no opcional) y de información sobre el cumplimiento o incumplimiento de la responsabilidad. En su opinión, hablar de rendición de cuentas desvinculada de obligatoriedad es un enfoque parcial. “Rendir cuentas es estar por obligación disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades”.⁹

De lo anterior se puede establecer que las múltiples reformas electorales de los últimos 25 años han dado lugar a un sistema plural, pero sigue contando con pocos mecanismos que permitan, en primera y primordial instancia, tener acceso a la información que generan los órganos del gobierno, lo cual da origen a la opacidad en cuanto a los actos u omisiones que realizan los tres órganos de gobierno en sus tres instancias, así como los partidos políticos e incluso los órganos autónomos. Por lo anterior en México es sumamente difícil que sus autoridades, cualquiera que éstas sean, rindan cuentas ante los otros entes de poder y sobre todo con los propios ciudadanos, razón por la cual es indispensable que el proceso legislativo se transparente y se haga público.

3. El proceso legislativo en el Estado de México

El proceso legislativo en el Estado de México, tiene diversas etapas que se encuentran reguladas tanto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, como en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento,

6 2001, p. 7.

7 2005, p. 20.

8 Ugalde, p. 3.

9 p. 10.

por lo que se desglosan cada una de estas etapas procedimentales y se establece su correspondiente fundamento jurídico.

3.1 Iniciativa

3.1.1 Definición

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española atribuye a la palabra iniciativa cinco acepciones: 1, Derecho de hacer una propuesta; 2, Acto de ejercicio; 3, Acción de adelantarse a los demás en hablar u obrar; 4, Procedimiento que inclina a una acción, y 5, Procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas, como sucede en Suiza y en algunos Estados de Norteamérica.

3.1.2 Derecho de iniciativa

El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

- Al gobernador del Estado;
- A los diputados;
- Al Tribunal Superior de Justicia (en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia);
- A los ayuntamientos (en cualquier materia tratándose del gobierno municipal);
- A los ciudadanos del Estado (en todos los ramos de la administración).

3.1.3 Marco Jurídico

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Artículo 51

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México

Artículo 79

3.1.4 Requisitos

- Deberá presentarse por escrito.
- Firmadas por él o sus autores.
- Deberá ser entregada a la Presidencia de la Legislatura o de la Diputación Permanente, por conducto de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios.
- Contener exposición de motivos, en la que se expresará el objeto, utilidad, oportunidad y demás elementos que las sustenten.
- De ser posible, las consideraciones jurídicas que las fundamenten.
- Proyecto del articulado, en cuanto a la parte formal normativa.
- Acreditar fehacientemente la calidad de ciudadano, cuando quien la presente tenga esta condición.

3.1.5 Marco Jurídico

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México

Artículo 81

Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México

Artículo 72

3.1.6 Presentación ante la Asamblea

Presentada la iniciativa, la Asamblea conocerá de la misma al ser incluida dentro del orden del día, con las formalidades que en el apartado correspondiente al orden del día se establecen.

El diputado que presente una iniciativa se denominará diputado presentante.

Cuando la iniciativa no provenga de los diputados, será leída (presentadas) por uno de los secretarios e incluso los prosecretarios, dependiendo de la extensión de la propia iniciativa.

Cabe señalar, que la normatividad legislativa no prevé un término para que la Asamblea tome conocimiento de una iniciativa que haya sido presentada ante los diferentes órganos facultados para ello.

3.1.7 Marco Jurídico

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México

Artículo 85

Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México

Artículos 68 y 69

3.1.8 Determinaciones de la Asamblea

Después de presentada una iniciativa ante la Asamblea, dependiendo de la materia, su autor o autores, o su formalidad, ésta puede tener varios tratos, a saber:

1. Posterior a la presentación de la iniciativa ante la Asamblea, será turnada por lo menos a dos comisiones, salvo que el presidente considere que debe ser una sola. Este es el caso ordinario que se le da a una iniciativa.
2. Las iniciativas de ley o decreto, o cualquier otra propuesta dictaminada como notoriamente improcedentes, serán desechadas por acuerdo de la Asamblea. Se habla de notoriamente improcedente, cuando no cumple con los elementos mínimos de forma y fondo.
3. Cuando las iniciativas no cumplan con los requisitos establecidos en la Constitución o los señalados en la ley, serán devueltas por el presidente a su autor, previéndole para que complemente dichos requisitos.
 - La iniciativa no volverá a ser presentada a la Asamblea antes de los treinta días posteriores al acuerdo.

- En caso de persistir las deficiencias, sólo podrá presentarse hasta el siguiente período de sesiones.
4. La iniciativa podrá discutirse sin pasar a las comisiones correspondientes, siempre que el trámite hubiera sido dispensado.
- La dispensa de trámite se solicitará por conducto del Presidente o de cualquier miembro de la Asamblea y será acordada por la Directiva de la Legislatura o la Diputación Permanente.
 - La dispensa se solicitará cuando se trate de asuntos calificados como urgentes o de obvia resolución. Aquí cabe hacer la aclaración que no se establece expresamente cuándo es que una iniciativa debe ser considerada como de urgente u obvia resolución, por lo cual queda a discreción de la Directiva el adjudicarle tales calificativos.

3.1.9 Marco Jurídico

Constitución Política del estado Libre y Soberano de México

Artículo 55

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México

Artículos 80, 82 y 83

Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México

Artículos 71, 73 y 74

3.2 Dictamen

3.2.1 Definición

- En términos parlamentarios, el dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes del algún comité o comisión de un Parlamento o Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual está sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener, para ello, una parte expositiva de las razones en que se funde la resolución. Los dictámenes se deben emitir dentro de los plazos fijados por los reglamentos respectivos. Por lo general, los legisladores que dictaminan, son los miembros de la Comisión respectiva.¹⁰

3.2.2 Elementos

- Se presentarán por escrito.
- Contendrán una exposición clara y precisa del asunto a que se refieran.
- Las consideraciones sobre si se reúnen los requisitos de forma y fondo.
- En su caso, las propuestas de modificaciones a la iniciativa.
- Los puntos resolutivos, que serán las proposiciones concretas que comprendan la opinión de las comisiones sobre el asunto respectivo.
- El texto del proyecto de ley o decreto.

10 *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Enciclopedia Parlamentaria de México, Pág. 342.

- Los dictámenes presentados por las comisiones serán firmados por quienes los hubieran aprobado.

3.2.3 Marco Jurídico

Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México. Artículos 78 y 79.

3.2.4 Procedimientos y clases de dictamen

- Los dictámenes serán aprobatorios o desaprobatorios.
- Cuando las comisiones consideren que no existen los elementos suficientes para dictaminar sobre un asunto, o que no es oportuna la emisión del dictamen, podrán acordar se remita a reserva o sea devuelta, informando de ello a la Asamblea para la discusión en su caso.
- Cuando algún dictamen sea desaprobatorio, se hará del conocimiento del Presidente de la Legislatura y del diputado presentante, quien escuchando el sentido del dictamen podrá retirarlo o solicitar a aquél, que sea sometido a la consideración de la Asamblea.
- Cuando las comisiones emitan dictamen desaprobatorio por improcedencia de una iniciativa, sin más trámite, pasará de inmediato a la consideración de la Asamblea para que se resuelva lo conducente.
- Los diputados que estuvieron en contra de un dictamen, podrán expresar su voto particular y solicitar que se anexe al expediente respectivo. Esta práctica no es muy frecuente.
- Concluido un dictamen, el Presidente de la comisión lo remitirá al Presidente de la Legislatura, quien dispondrá su presentación a la Asamblea.

Pasado a comisiones algún asunto, se siguen las reglas descritas en el apartado de comisiones.

3.2.5 Marco Jurídico

Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México Artículos 75, 77, 79, 80, 82 y 84.

3.2.6 Término para la emisión de un dictamen

- Las comisiones a las que sea remitida una iniciativa, harán llegar al Presidente de la Legislatura su dictamen, dentro de los treinta días siguientes de haberla recibido, para efecto de su presentación a la Asamblea.
- Las comisiones que no emitan su dictamen en el plazo deberán solicitar a la Presidencia una prórroga, que les será concedida hasta por igual término y por una sola vez, salvo que por acuerdo de la Asamblea se les conceda un plazo mayor.

- Si en el plazo señalado no presentan el dictamen, el Presidente nombrará una comisión especial para que dictamine en el término improrrogable de 10 días.

En la práctica es extraño que solicite justificadamente la prórroga al Pleno de la Legislatura.

En el caso de que algún diputado tenga interés especial en un asunto no desahogado en el plazo reglamentario, solicita al Presidente de la Mesa Directiva haga una excitativa a la comisión o comisiones involucradas a fin de que dictaminen a la brevedad.

3.2.7 Marco Jurídico

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México
Artículo 84.

3.3. Discusión

3.3.1 Dictamen desaprobatorio

- Cuando un dictamen desaprobatorio sea sometido a la consideración de la Asamblea, ésta determinará si se desecha la iniciativa o se devuelve el dictamen a comisiones para que amplíen su estudio. Si nuevamente resultara desaprobatorio el dictamen, se someterá a discusión, resolviendo la Asamblea en definitiva.
- Las iniciativas rechazadas por la Asamblea para su discusión o en las que sea ratificado el dictamen desaprobatorio, no podrán volver a presentarse, sino hasta el siguiente período ordinario; si en éste también fueren rechazadas, no podrán presentarse nuevamente durante el ejercicio de la Legislatura.

3.3.2 Marco Jurídico

Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México
Artículos 84 y 86.

3.3.3 Procedimiento

- Las discusiones en la Asamblea, respecto de iniciativas de ley o decreto, proposiciones, dictámenes o de cualquier otro asunto, se sujetarán al orden del día aprobado.
- Antes de la discusión de un dictamen, uno de los Secretarios de la Directiva expondrá en forma sucinta los antecedentes del asunto a que se refiera.
- El diputado encargado de presentar el dictamen a consideración de la Asamblea, le dará lectura y en su caso también a las modificaciones que hubiese tenido el proyecto de ley o decreto.

- Tratándose del dictamen de una iniciativa de ley o decreto, el presidente lo someterá a discusión, primero en lo general, y sólo aprobado en este sentido, lo hará en lo particular respecto a los artículos o fracciones que para el efecto hayan sido separados. Cuando conste de un sólo artículo, será discutido una sola vez.
- Si un proyecto constare de más de cien artículos, aprobado en lo general, se podrá discutir parcialmente por libros, títulos, capítulos, secciones, artículos o fracciones, pero se votará separadamente cada uno de los artículos o fracciones impugnadas.
- Cuando un proyecto de ley o decreto fuere aprobado en lo general y no hubiese discusión en lo particular, se tendrá por aprobado, sin necesidad de someterlo a nueva votación, previa declaratoria del presidente.
- Para la discusión en lo particular de un dictamen, los diputados que pretenden intervenir, indicarán los artículos o fracciones del proyecto que desean impugnar y estrictamente sobre ellos versará el debate.
- La discusión en lo particular de determinados artículos o fracciones, se desarrollará en el orden en que estén enumerados.
- Si algún artículo o fracción fuere objeto de varias impugnaciones, se pondrá a discusión separadamente una después de otra.
- Cuando durante la discusión se proponga alguna modificación al proyecto de ley o decreto, deberá hacerse por escrito y se someterá a votación para determinar si se admite o no; en caso afirmativo, pasará a formar parte del proyecto, de lo contrario, se tendrá por desechada.
- Agotado el turno de oradores, el presidente consultará a la Asamblea si se estima suficientemente discutido el asunto:
 - En caso afirmativo, se pasará a votación de inmediato
 - En caso negativo, concluirá la discusión con un orador en contra y en su caso uno en pro.
 - De igual forma se procederá en las discusiones en lo particular.

3.3.4 Marco Jurídico

Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México Artículos 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95 y 107

3.3.5 De los oradores y su tiempo

- Ningún orador podrá hacer uso de la palabra si no le ha sido concedido.
- El presidente cuidará que no se establezca diálogo entre el orador en turno y los demás legisladores.
- El diputado que hubiese solicitado el uso de la palabra y no esté presente al momento de su intervención, perderá su turno.
- Concedido el uso de la palabra por el presidente, los diputados podrán hacer uso de la misma desde su cuarto en la tribuna; ésta sólo podrá ser

utilizada con carácter exclusivo por la persona a quien haya sido concedido el uso de la palabra.

- En uso de la palabra el orador en turno, dispondrá hasta de quince minutos para exponer su posición respecto al dictamen en discusión y sólo a éste se referirá en su discurso; agotado el tiempo, podrá solicitar una prórroga, hasta por diez minutos. En caso de contravenir las disposiciones de la ley o el reglamento respecto de las formas de intervención y el tiempo de participación, será llamado al orden por el Presidente.
- Concedido el uso de la palabra a un diputado, sólo podrá ser interrumpido por el Presidente cuando:
 - Se trate de moción Se trate de una moción de orden a proposición de alguno de los diputados, para ajustar la sesión a las disposiciones de la ley o el reglamento;
 - Se viertan injurias contra alguna persona o institución;
 - Se aparte del asunto a discusión;
 - Se exceda del tiempo que le hubiese sido concedido;
 - Le sea solicitada una explicación pertinente.
- Cuando algún miembro de la Asamblea solicite del diputado en uso de la palabra una explicación pertinente, deberá dirigirse al presidente, quien consultará al orador si acepta la solicitud.
 - En caso afirmativo se escuchará al interpelante y la respuesta será dirigida a la Asamblea.
 - De no aceptarla, continuará el orador en uso de la palabra.
- Los diputados podrán solicitar a la Presidencia el uso de la palabra hasta por diez minutos, para referirse a hechos relacionados con algún asunto tratado por el diputado orador o para contestar alusiones personales; concluida la intervención se proseguirá con la lista de oradores.
- Si el presidente desea tomar parte en la discusión de un asunto, pedirá en voz alta la palabra y hará uso de ella desde la tribuna conforme a las reglas descritas para el caso, entre tanto, ejercerá sus funciones uno de los vicepresidentes.

3.3.6 Marco Jurídico

Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México
Artículos 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 Y 105.

3.3.7 Suspensión de la discusión

- Una vez iniciadas las discusiones, solo podrán ser suspendidas en los siguientes casos:
 - Cuando la Asamblea acuerde dar preferencia a otro asunto de mayor urgencia o interés;
 - Por una moción suspensiva que presente alguno de los diputados;
 - Cuando se retire el dictamen o proposición que se discuta;

- Por desintegración del *quórum*;
- Por causas graves de alteración del orden en el salón de sesiones,
- Cuando así lo decida la Asamblea;
- Por acuerdo del presidente.
- En caso de moción suspensiva:
 - Se escuchará al solicitante para que la funde y en su caso, a algún impugnador;
 - A continuación será sometida a la Asamblea para que resuelva si se discute o no;
 - Si resuelve afirmativamente, podrán hablar dos oradores en contra y dos en pro e inmediatamente se someterá a votación;
 - Si la Asamblea la desecha se continuará la discusión del asunto;
 - Si la Asamblea la aprueba se reservará su conocimiento para otra sesión, de acuerdo con la moción suspensiva;
 - Sólo podrá presentarse una moción suspensiva en la discusión de un asunto.

3.3.8 Marco Jurídico

Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México
Artículos 105 y 106.

3.4 Votación

- Agotado el turno de oradores, el presidente consultará a la Asamblea si se estima suficientemente discutido el asunto:
 - En caso afirmativo se pasará a votación de inmediato.
 - En caso negativo concluirá la discusión con un orador en contra y en su caso uno en pro.
 - De igual forma se procederá en las discusiones en lo particular.
- La votación en lo general de los dictámenes de ley o decreto, se hará mediante votación nominal (el procedimiento para las votaciones nominales se encuentra desarrolladas dentro del apartado de votaciones).
- En la práctica, la votación en lo particular de los dictámenes de ley o decreto, se realiza mediante votación económica.
- La aprobación de los dictámenes de ley o decreto, se harán por mayoría, con excepción de las reformas a la Constitución Política del Estado, que se tendrá que aprobar por mayoría calificada.

3.4.1 Marco Jurídico

Constitución Política del estado Libre y Soberano de México.
Artículo 54

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México

Artículo 109

Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México

Artículo 107

3.5 Reformas Constitucionales

- Aprobada por la Legislatura una adición o reforma a la Constitución, los secretarios de la directiva lo comunicarán a todos los Ayuntamientos de los municipios de la entidad, acompañando copia de la iniciativa, del dictamen y de la minuta proyecto de decreto respectivos, para el efecto de que hagan llegar su voto a la Legislatura o a la Diputación Permanente.
- La respuesta deberá remitirse dentro de los 15 días naturales siguientes a la fecha en que se reciben la comunicación.
- La Legislatura o la Diputación Permanente hará el cómputo de los votos de los ayuntamientos y en su caso, la declaración de haber sido aprobada la adición o forma, enviándose al Ejecutivo del Estado para los efectos procedentes.
- La falta de respuesta de los Ayuntamientos en el término indicado, será considerada como voto aprobatorio de la adición o reforma.

3.5.1 Marco Jurídico

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México

Artículo 93.

3.6 Publicación y Vigencia

- La ley o decreto aprobados por la Legislatura, se expedirán bajo la fórmula legal.
- En caso de que la resolución sea emitida fuera de la capital del Estado, se adecuará la parte correspondiente.
- La ley o decreto que expida la Legislatura, deberá ajustarse a los términos del proyecto aprobado y será suscrito por el presidente y los secretarios, quienes tendrán la obligación de comunicarlo al Ejecutivo del Estado.
- La secretaría hará la remisión al Ejecutivo del Estado para su promulgación, publicación y observancia.
- Actualmente la entrada en vigor de las diferentes leyes o decretos, es el mismo día de su publicación, aunque dependiendo la materia que regula y las condiciones, en ocasiones puede variar.

3.6.1 Marco Jurídico

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Artículo 58.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México
Artículo 92.

Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México
Artículo 108, 109 y 110.

3.7 Procedimiento de las proposiciones o acuerdos

Las proposiciones que no tengan el carácter de iniciativas de ley o decreto, presentadas por uno o más miembros de la Legislatura, sin formar mayoría quienes la suscriben, se sujetarán a los trámites siguientes:

- a. Deberán presentarse por escrito y firmadas por el diputado o diputados que las proponen.
- b. Serán leídas durante la sesión en que sean presentadas, pudiendo el autor, o uno de ellos, hacer uso de la palabra a fin de exponer los motivos y fundamentos de la propuesta;
- c. Harán uso de la palabra un diputado en contra de la proposición y otro en pro, por una sola vez;
- d. Agotadas las intervenciones, se preguntará a la Asamblea si se admite o no a trámite la proposición, en caso afirmativo se turnará a las comisiones que corresponda y en caso contrario se tendrá por desechada.
 - Si los firmantes constituyeron mayoría, el presidente acordará el trámite que corresponda.
 - Si se tratare de la discusión de una proposición escrita de algún diputado, que no se refiera a iniciativa de ley, decreto o acuerdo, se regirán en lo aplicable por las disposiciones referentes a las iniciativas de ley o decreto.

3.7.1 Marco Jurídico

Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México
Artículos 72 y 96.

4. A manera de conclusiones

En los últimos 10 años, la importancia que ha tomado el Poder Legislativo en el país ha sido evidente, pasó de ser un legitimador de las decisiones del presidente o gobernador en turno, a constituirse en un órgano de poder.

Instrumentos como el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son indispensables en un régimen democrático, y son precisamente estos instrumentos los que se deben implementar para buscar fortalecer a una institución tan importante como lo es el Poder Legislativo.

El Poder Legislativo del Estado de México, no está exento de los problemas, y su actuar ha dejado mucho que desear, por lo que se sugiere la implantación de mecanismos que permitan un fácil acceso a la información generada, permitiendo la transparencia de sus actos y eventualmente una rendición de cuentas, para lo cual el proceso legislativo es un elemento idóneo.

Fuentes de información

Constitución Política del estado Libre y Soberano de México.

CRESPO, José Antonio (2001), *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México: Cámara de Diputados LVIII Legislatura.

Enciclopedia Parlamentaria de México. Instituto de Investigaciones Legislativas. Serie II, Volumen I, Tomo 1, México, 1997

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México.

PRATS I. Catalá, Joan "El legislativo al servicio de la consolidación democrática: eficacia económica y equidad social", en Fernando Carrillo Flórez (2000), *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México.

RODRÍGUEZ Zepeda, Jesús (2004), *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de Transparencia, México: IFAI.

SCHEDLER, Andreas (2005), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, México: IFAI.

UGALDE, Luis Carlos (2000), *Vigilando al ejecutivo. El proceso del congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, México: Miguén Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LVII Legislatura.

UGALDE, Luis Carlos (2003), *Rendición de cuentas y democracia, el caso de México*, México: Cámara de Diputados LIX Legislatura, Secretaría General. Coordinación de Agenda Legislativa Partido Revolucionario Institucional.

VERGARA, Rodolfo (2005), *La transparencia como problema*, Cuadernos de transparencia, México: IFAI.

◆ **Derecho procesal
legislativo** *versus*
técnica legislativa:
Un nuevo paradigma

◆ Derecho procesal legislativo *versus* técnica legislativa. Hacia la construcción de un nuevo paradigma en la ciencia del Derecho

Armando Hernández Cruz¹

1. Introducción

En la actualidad, los estudios jurídicos, los textos científicos y los planes de estudio de diversas asignaturas en programas de maestría y otros cursos de posgrado, han hecho uso y difusión de términos como “Derecho parlamentario” o “Técnica legislativa” para referirse al contenido temático que describe el conjunto de pasos o etapas del proceso legislativo, así como los elementos teóricos para su conocimiento, interpretación, análisis y la producción de conocimiento en relación a este objeto de estudio.

El objetivo del presente artículo es introducir al análisis de estos temas, un nuevo enfoque que permita:

1. Justificar la científicidad de una nueva rama del derecho procesal, en adelante “Derecho procesal legislativo”, identificándola como el conjunto de conocimientos científicos, propios de la ciencia del derecho (sin descartar el carácter multidisciplinario de sus análisis y estudios) que tienen por objeto la comprensión y mejoramiento del marco normativo legislado.
2. Proponer la construcción de un paradigma alternativo a los que actualmente prevalecen en el estudio de esta materia, delimitando el contenido de los términos “Técnica legislativa”, “Derecho parlamentario” y “Derecho procesal legislativo.”
3. Plantear la incorporación de metodología propia de la ciencia del Derecho, al análisis del proceso legislativo.

¹ Doctor en Derecho por la UNAM. En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal fue dos veces Secretario Técnico de la Comisión de Gobierno, durante la II y IV Legislaturas; Secretario Técnico de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en la LX Legislatura; Secretario Técnico del Comité Directivo del Instituto Belisario Domínguez, del Senado, e Investigador “A”. Es vicepresidente de la Barra Mexicana de Profesionales en Asesoría Parlamentaria, A.C. con la que publicó el Manual de Técnica Legislativa de la Asamblea Legislativa del DF, en la III Legislatura. Es profesor de la División de Estudios de Posgrado de la UNAM.

2. Derecho Procesal Legislativo, Derecho Parlamentario y Técnica legislativa

2.1 Derecho Parlamentario

Dado el hecho de que nuestro país no tiene un sistema parlamentario, la denominación refleja mayor amplitud de la que se requiere para el objeto de estudio de nuestro análisis.

El derecho parlamentario se define como un conjunto de normas que regulan las actividades internas de las Asambleas legislativas (Parlamentos o Congresos) de los Estados, en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios de sus miembros y relaciones entre los grupos políticos que las integran.²

2.2 Proceso Parlamentario

El proceso parlamentario es la organización jurídicamente necesaria pre-establecida de una pluralidad de actos separados y sucesivos, ejecutados por sujetos y órganos, que deben ser realizados en un espacio y secuencia temporal, se articulan en la coordinación a un fin: la expedición de leyes y decretos.³

Este procedimiento se compone de una pluralidad de procedimientos específicos, mediante los cuales se acreditan y expresa públicamente la voluntad de los miembros del Poder Legislativo en actos jurídicos o políticos de los gobiernos.

Las reglas del procedimiento se dividen en dos clases:

- a. Las que ordenan el procedimiento para el caso de que intervengan dos Cámaras, en cuya circunstancia se debe observar el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.
- b. Aquellas que fijan el procedimiento general de legalidad constitucional y que particularmente establecen la colaboración de las Cámaras y del Ejecutivo para la aprobación de cualquier proyecto, sea en forma general o cuando se hagan observaciones por uno de esos cuerpos al otro o por el Ejecutivo.⁴

2.3 Concepto de Técnicas Legislativas

Es el conjunto de problemas sobre la estructuración del proyecto de una ley, es decir, es el conjunto de procedimientos, formulaciones, reglas y estilos or-

2 Francisco Berlín Valenzuela, 1993, p. 33.

3 Miguel Ángel Camposeco Cadena, 2000, p. 8.

4 *Idem.*, p. 10.

denados y sistematizados que regulan la creación. Es el conocimiento y la aplicación sobre la composición y redacción de leyes y disposiciones jurídicas.⁵

Para Alberto Castells es el arte y la destreza necesarios para llegar a una correcta y eficaz elaboración de la ley. Por lo tanto la misma se conforma con los procedimientos, formulaciones, reglas y estilos ordenados y sistematizados que tratan a la ley durante su proceso.⁶

Para Aníbal Bascuñan Valdez es el arte o el conjunto de reglas a que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes.⁷

La técnica legislativa ha de ocuparse del conjunto de directrices que deben seguirse para construir la estructura y contenido del ordenamiento jurídico.⁸

La actividad encaminada a construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas.⁹

La creación de una ley siempre tiene un fondo de carácter político y uno técnico. Empero la distinción entre lo político y lo técnico, podemos señalar lo siguiente:

1. Lo estrictamente político contiene las posiciones ideológicas de los partidos políticos y grupos de interés.
2. Lo técnico se refiere a las características formales que debe tener un texto normativo, como son: el uso del lenguaje, su estructura lógica, brevedad, claridad; y la inserción armónica dentro del sistema jurídico, es decir, de su cumplimiento con las reglas de reconocimiento (constitucionalidad y legalidad).¹⁰

2.4 Derecho Procesal Legislativo

El planteamiento esencial del presente ensayo consiste en plantear la existencia de una rama autónoma del derecho, que se encargue del estudio del proceso legislativo, proponga mejoras y aumente su eficiencia. Podríamos referirnos a esta nueva rama del derecho como “metodología jurídica aplicada al proceso de creación de leyes”, o bien, “Teoría legislativa”, con el fin de dar cuenta de su contenido, pero hemos preferido la denominación de “Derecho procesal legislativo” para separarlo del cuerpo de normas sustantivas que regulan la competencia y funciones (legislativas y no legislativas en su contenido material) de las instancias y órganos legislativos a nivel federal y de las entidades federativas.

El llamado “Derecho procesal constitucional” hasta ahora contempla aspectos exclusivamente relacionados con la justicia o jurisdicción constitucional,

5 Barra Mexicana de Profesionales en Asesoría Parlamentaria, p. 15.

6 Miguel Carbonell, Pedroza de la Llave, 2000, p. 120.

7 *Idem.*

8 *Idem.*, p. 119.

9 *Idem.*

10 *Idem.*, p. 40.

que se refiere a los diversos procesos jurisdiccionales de control constitucional. No obstante, el proceso legislativo, diseñado y establecido en el propio texto constitucional, tiene también un carácter procesal derivado del texto constitucional, por lo que, a nuestro juicio, deberá ser considerado como parte de esta rama novedosa del derecho adjetivo.

El Dr. García Belaunde (Profesor Principal del Departamento Académico de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú) señala que hace algunas décadas que circula en América Latina el vocablo “derecho procesal constitucional”, el cual está vinculado exclusivamente al proceso constitucional. Pero lo ha hecho sin mayores precisiones, se usa el término en forma recurrente, pero aún está lejos de haber sido fijado en forma clara.¹¹ Incluso él advierte que los aportes de Niceto Alcalá Zamora y Castillo son imprescindibles, ya que justamente es éste quien le otorga la referencia nominal “*Derecho Procesal Constitucional*”, para ello atiende a dos publicaciones, *Significado y Funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales*¹² y *Ensayos de Derecho Procesal civil, penal y constitucional*,¹³ en ésta última refiere la existencia de un derecho procesal constitucional que de manera inequívoca aparece en el título de la obra.

Como ya se ha señalado, Niceto Alcalá-Zamora y Castillo en 1944 utiliza por vez primera el término “Derecho procesal constitucional”, en Argentina, al publicar su libro *Ensayos de Derecho Procesal, Civil, Penal y Constitucional*, (Buenos Aires 1944) y luego lo reiterase y ampliase en comentarios bibliográficos publicados en la *Revista de Derecho Procesal* editada en Buenos Aires y que dirigía Hugo Alsina.¹⁴

Posteriormente a este inicio, el primer autor que plantea orgánicamente esta materia es Héctor Fix Zamudio en su tesis de Licenciado en Derecho en el año de 1955, presentada en cinco capítulos, dos de los cuales posteriormente serían presentados en revistas especializadas en 1956 y más tarde en el libro del mismo autor titulado *El Juicio de Amparo* en 1964.

Partiendo de la idea de que la Constitución consagra los aspectos fundamentales de la normativa procesal, además de los aspectos esenciales del ordenamiento jurídico y de que se encuentra en la máxima jerarquía respecto de las demás leyes, podemos decir que las reglas y las previsiones procesales, están conectadas de modo coherente a las previsiones constitucionales, por lo cual, en nuestra Carta magna, encontramos disposiciones que regulan la actividad procesal, a lo que la doctrina suele llamar *Derecho constitucional procesal*.

Algunos autores refirieron a la “materia procesal de la Constitución”, otro a los “mecanismos del orden Constitucional”, para llegar a expresiones más concretas como las que habla de una “justicia constitucional”. Hasta entonces (1940-1950) entre el derecho procesal y el constitucional había distancias muy

11 Revista de la Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005, p.185.

12 Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, 1933.

13 *Idem.*, 1944.

14 Revista de Derecho Procesal, 1945, p. 77.

grandes, debido a que el primero estaba sumido a una finalidad puramente instrumental, que implica un derecho al servicio de los demás, o bien, porque al no ser el constitucional un derecho sectorial, sino globalizador, de intereses fundamentales que los demás deben respetar y acatar por el principio de supremacía que ostenta, surgía un claro camino mediante que, de alguna manera, impedía verlos obrando armónicos.¹⁵

Con lo anterior no podemos suponer que la Constitución señale la diversidad en que se desenvuelve el proceso, sino que señale los ejes básicos y fundamentos rectores del mismo.

El derecho constitucional requiere, como todo ámbito normativo, del proceso para su efectividad, tanto para su efecto disuasorio de probables inobservancias, como por su propiedad de medio de realización de la coercibilidad de las normas jurídicas.¹⁶

La Constitución tiene normas de organización, de garantías y de procedimiento para asegurar su cumplimiento y el cumplimiento de los derechos y libertades que ella establece. Este es el núcleo del Derecho procesal constitucional, de este modo, se ocupa de las Instituciones establecidas en la Constitución que velan por su cumplimiento.¹⁷

El Derecho procesal constitucional es el conjunto de normas y principios que tienen por objeto el estudio del proceso constitucional, sus tipos, naturaleza, principios, presupuestos procesales, objeto del litigio, sus actos procesales, forma de iniciarse, tramitación, prueba, sentencia y recursos, en su caso. Es autónomo y pertenece al Derecho público.

El Dr. Héctor Fix Zamudio señala que el Derecho procesal constitucional constituye la rama más reciente de la ciencia procesal, que se encarga esencialmente del estudio sistemático de las garantías constitucionales en su sentido contemporáneo, es decir, ésta disciplina comprende el análisis de aquéllos instrumentos predominantemente procesales que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los órganos del poder.¹⁸

En palabras del Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *"el derecho procesal constitucional, es la disciplina que se encarga del estudio sistemático de la jurisdicción, órganos y garantías constitucionales, entendiendo estos últimos como los instrumentos predominantemente de carácter procesal dirigidos a la protección y defensa de los valores, principios y normas de carácter constitucional."*¹⁹

De este modo, y retomando el pensamiento de Mauro Cappelletti y de Fix Zamudio, Ferrer Mac-Gregor señala que para su estudio el derecho procesal constitucional, se divide en:

15 Osvaldo Alfredo Gozaíni, 1993, p. 162-163.

16 Susana Ynés Castañeda Otsu, pp. 120-121).

17 Iván Escobar Fornos, 1999, p. 89.

18 *Idem.*, pp. 13-14.

19 García Belaunde, Espinosa, Eloy y Saldaña Barrera, 2006, pp. 121-122.

Derecho Procesal Constitucional de las Libertades. Incorpora aquellos instrumentos consagrados en textos fundamentales para la protección de los derechos humanos. Actualmente existe una tendencia a la protección de los derechos humanos en toda América Latina.

Derecho Procesal Constitucional Orgánico. Aquel que se encarga del análisis de los procesos y procedimientos diseñados para dirimir conflictos competenciales y de atribuciones constitucionales de los distintos órganos de poder, aquí se puede ubicar el control constitucional abstracto de las disposiciones legislativas.

Derecho Procesal Constitucional Transnacional. Incluye los pactos y compromisos internacionales, así como la creación de tribunales supranacionales, especialmente aquéllos relativos a la protección de los derechos fundamentales, tales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo o la Corte Interamericana de Derechos Humanos de San José, Costa Rica, cuya función es semejante a los tribunales constitucionales en el ámbito interno.

Derecho Procesal Constitucional Local. Comprende el estudio de los distintos instrumentos encaminados a proteger los ordenamientos, constituciones o estatutos de los estados, provincias o comunidades autónomas. Podemos señalar que a partir del año 2000 en México se da la tendencia en desarrollar la llamada "justicia constitucional local", cuya competencia es del Poder Judicial local, lo cual se pone de manifiesto con las reformas a diversas Constituciones estatales, entre las cuales destacan, Veracruz, Tlaxcala, Quintana Roo, Coahuila y recientemente la de Chiapas con la creación de un Tribunal Constitucional.

La existencia de un derecho procesal constitucional, novedoso y que actualmente se encuentra en desarrollo y expansión. Atendiendo a las ideas de Ferrer Mac-Gregor, la ciencia del derecho procesal constitucional se justifica por;

1. *Legislación especializada.* Existen numerosas leyes que regulan los procesos constitucionales, entre ellas La Ley de Amparo, ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, recientemente la Ley Reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (ene. 2007).
2. *La magistratura especializada.* Corresponde a los órganos que recientemente han sido creados, con la finalidad exclusiva para conocer de litigios constitucionales sobre los cuales versa la interpretación directa de la Constitución. Particularmente en América Latina se han ido creando Cortes, Salas o Tribunales constitucionales que pudiendo estar dentro o fuera del Poder Judicial, son el máximo órgano encargado de funciones de control constitucional.

3. *La doctrina especializada*. A partir del surgimiento de los tribunales constitucionales europeos en la segunda mitad del siglo XX, se inició el estudio de los procesos constitucionales y de la magistratura especializada para resolverlos. Existen numerosos libros con dicha denominación, en México mucho debemos esto al Fix-Zamudio y al brillante trabajo que ha emprendido Ferrer Mac-Gregor, quién en 2004 coordina un libro denominado *Derecho Procesal Constitucional*.²⁰

De la misma manera, se han ido incorporando recientemente planes y programas de estudio en diversas universidades de México, tal es el caso de que ya existe una Maestría en Derecho Procesal Constitucional (Universidad Panamericana), y en el posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, se ha incorporado la materia de Derecho Procesal Constitucional que corresponde a la especialidad en Derecho Constitucional, y se espera que próximamente se imparta la cátedra en la licenciatura.

Es importante mencionar que en la década de los ochenta se crea el *Centro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional*, que para 2003 se sustituye por el *Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional*, en el marco del Primer Encuentro sobre la materia, celebrado en Argentina. Actualmente en México en septiembre de 2004 se da paso al Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, integrado por juristas expertos en la materia, quien a últimas fechas se ha encargado de organizar diversos eventos relacionados con la materia.

3. Principios constitucionales que rigen el proceso legislativo

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

1. Al presidente de la República;

La intervención del presidente de la República en el proceso legislativo ha sido considerada como algo natural y hasta benéfico en un régimen presidencialista al grado de que plantear su conveniencia o ponerla en entredicho.

El presidente ejerce la facultad más relevante en el Congreso federal que es la intervención en la creación o la modificación de las leyes; ninguna de las facultades o atribuciones del Congreso pueden anular el ejercicio de las facultades del presidente.

El presidente tiene la atribución de iniciar el proceso de creación de leyes, además él es quien lo puede concluir, o bien evitar que este se concrete mediante el ejercicio de su facultad de veto (observaciones al proyecto).

20 Eduardo Ferrer Mac-Gregor, 2004.

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y

Por lo regular, las iniciativas de las leyes comienzan por la Cámara de Diputados, muy rara la vez comienzan en la Cámara de Senadores, pero claro, no hay que olvidar, que en la Cámara de Diputados sólo se lleva a cabo la iniciativa de Ley de Egresos sólo es facultad de dicha Cámara, pero las dos cámaras tiene las mismas facultades de iniciativas de leyes.

III. A las Legislaturas de los Estados.
Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

En un régimen presidencial se concede al jefe del gobierno la atribución de no obedecer un mandato del órgano legislativo de promulgar un ley aprobada por los representantes de los ciudadanos, mediante la presentación de objeciones que en realidad se convierten en nuevas propuestas que modifican lo que habían decidido los legisladores.²¹

El veto podrá ejercerlo hasta el siguiente periodo ordinario, de manera que el plazo constitucional se cumple hasta que el Congreso vuelva a sesionar; esto puede durar hasta unos meses para ejercer dicho veto.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

²¹ Miguel Covian Andrade, 2009, p. 537.

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 147.- La votación nominal se hará del modo siguiente:

I.- Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del presidente, se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no;

II.- Un Secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprobren;

III.- Concluido este acto, uno de los mismos secretarios, preguntará dos veces en alta voz, si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los secretarios y el presidente;

IV.- Los secretarios o prosecretarios harán en seguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas uno los nombres de los que hubiesen aprobado y otro el de los que reprobaren; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación.

Artículo 148.- Las votaciones serán precisamente nominales: primero, cuando se pregunte si ha o no lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general; segundo, cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo, y tercero, cuando lo pida un individuo de la propia Cámara y sea apoyado por otros cinco.

También serán nominales en el caso del artículo 152.

Artículo 152.- Cuando la diferencia entre los que aprueben y los que reprobren no excediese de tres votos, se tomará votación nominal.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

No hay ley, que cuya difusión y aplicación no le interese, ni le convenga al Ejecutivo. Es decir que el Congreso no puede expedir ninguna ley que obligue al Ejecutivo a ejercer su facultad o atribución de determinada forma, mientras las Cámaras no se pongan de acuerdo o logren las votaciones necesarias para aprobar las leyes.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para

los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

En esta fracción, nos muestra que hay una excepción a la regla, en donde la Cámara de Senadores funciona y procede como Cámara de origen y la Cámara de Diputados se conduce como la Cámara revisora; con frecuencia sucede que en nuestro país la Cámara de Diputados se conduzca como la Cámara de origen y la Cámara de Senadores como la Cámara revisora. Pero he aquí una excepción.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

I (J, sic DOF 24-11-1923). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

En esta fracción se señala expresamente que el veto no será procedente en contra de resoluciones del Congreso o de algunas de las Cámaras, cuando ejerzan funciones antes mencionadas en la fracción.

El Dr. Miguel Covián dice; que las resoluciones del Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras que expresamente no pueden ser vetadas por el presidente, existen otras que implícitamente tampoco puede ser vetada por este, dos de las cuales son el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara

de Diputados y la reforma a la Constitución Mexicana aprobada por el órgano legislativo federal y por los órganos legislativos de las entidades federales.²²

4. Teoría general del proceso

Es importante señalar que para abordar el tema de las sentencias constitucionales y en sentido estricto el derecho procesal constitucional como tal, es necesario hacer uso de la teoría general del proceso, ya que es un hecho que los conceptos básicos que nos refieren a las resoluciones jurisdiccionales ordinarias surgen precisamente ahí, en la jurisdicción común, por denominarla de algún modo y éstos posteriormente fueron analizados sistemáticamente por la doctrina científica del derecho procesal, en virtud de que en las normas procesales de todas las ramas de enjuiciamiento existía una verdadera anarquía en cuanto a sus categorías y denominación, postura que actualmente parece pernear tratándose de categorías de sentencias constitucionales, debido a que aun no existen muchos escritos respecto al tema en particular.

Cabe destacar que el fenómeno contemporáneo de la judicialización de las cuestiones políticas influye notablemente en las sentencias de constitucionalidad, pues como se ha enumerado anticipadamente, éstas pueden incluso llegar a desaparecer órganos originarios de poder, y otorgar competencias importantes, que sin duda alguna marcan un punto relevante en la división de poderes, sobre todo en sentencias de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

Los clásicos de la ciencia del derecho procesal analizaron las categorías y contenido de las resoluciones judiciales de los jueces ordinarios, ya que los diversos códigos procesales tanto civiles como penales, tenían criterios diversos sobre estas materia, lo que provocaba una verdadera confusión, por lo que de manera paulatina se construyeron los lineamientos que debían clarificar estas divergencias.²³ Justamente por ello es necesario incluir un capítulo específico de teoría general del proceso, entendiéndola como la parte de la ciencia procesal que se ocupa del estudio de los conceptos, principios e instituciones que son comunes a las diversas formas procesales especiales.

4.1 Acción

Es importante recalcar que esta palabra por sí misma denota distintos significados en el ámbito jurídico, así por ejemplo se suele hablar de acción por oposición u omisión, tanto en la culpa civil como en el delito penal; se usa el término para determinar la actividad del Estado en las relaciones entre el capital y el trabajo; para fijar los límites de una de las ramas del derecho, como cuando

22 *Idem.*, p. 540.

23 Héctor Fix-Zamudio, y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, 2008, pp. 199-261.

se habla del campo de acción del derecho civil o penal o administrativo, etc., para identificar el derecho que se quiere proteger, seguida a veces del nombre del respectivo derecho material subjetivo, como acción reivindicatoria, acción posesoria, acción contractual, acción de estado civil, etc.

La gran variedad de significados y usos del término hace difícil su adecuada comprensión, sobre todo desde el punto de vista rigurosamente procesal; y por eso aún en la doctrina moderna y naturalmente en la legislación y jurisprudencia se le usa tanto para designar conceptos de contenido sustancial, como en los ejemplos mencionados anteriormente.²⁴

La noción de acción en el derecho procesal, indiscutiblemente la hallamos ligada al Estado, quien no sólo tiene el poder y derecho de someter a su jurisdicción a quienes requieran entablar un litigio o la declaración de un derecho, sino también la obligación de actuar mediante un órgano jurisdiccional para la realización o la verificación de los hechos. Esa petición que pone en movimiento la función jurisdiccional del Estado (en sentido estricto) es el medio para el ejercicio de la acción y se le conoce como demanda (en lo civil, laboral, contencioso-administrativo) y como denuncia o querrela (en lo penal); pero debe tenerse cuidado en no confundirlas, porque si bien la acción se ejercita mediante la demanda, en ésta se encuentra también la pretensión que es el objetivo concreto del demandante en cada proceso.

Podemos entonces señalar que la acción es el *poder jurídico* que tiene todo sujeto de derecho *para comparecer a juicio en demanda de la satisfacción a una pretensión*. Cabe aclarar que a la acción se puede acudir con derecho material o sin él, basta la existencia de la pretensión que fundada o infundada, haya originado el litigio.

El objeto de la acción según *Chiovenda*, es satisfacer al acreedor el interés jurídico que tiene de cualquier modo. El problema se resuelve: la acción tiene como elementos, el sujeto activo, el actor. Aquí es donde justamente inician las complicaciones, ¿el sujeto pasivo quién es? Si es un derecho objetivo, el sujeto pasivo no es el deudor ni el demandado; podemos equiparar al sujeto pasivo del derecho subjetivo, al órgano del Estado que está obligado a prestar el servicio jurisdiccional, o sea el órgano judicial, éste es el sujeto pasivo de la relación. En ese caso, el demandado es el obligado a prestar su contingente en la obligación que se hace, pero no al actor porque no hay relación jurídica entre el actor y el demandado, sino entre el demandado y el juez; una relación de carácter objetivo, no subjetivo, por lo tanto la acción pertenece al derecho objetivo y no al subjetivo.

Es importante recalcar que en el derecho subjetivo, el objeto es la prestación de aquel que está sujeto al cumplimiento de la obligación, y forma su materia. En la acción el objeto de la relación entre el actor y el órgano jurisdiccional es el servicio jurisdiccional, todos los actos del procedimiento, y por último la sentencia, esto es el objeto completamente distinto, la relación subjetiva.

24 Hernando Devis Echandía, 1997, pp. 173-174.

Chiovenda empieza por hablar de la distinción entre derecho objetivo y derecho subjetivo y atiende a la noción puramente civilista de la distinción entre derecho objetivo y subjetivo, por ello sostiene que el derecho procesal no pertenece al derecho privado, sino al derecho público. Enseguida habla de derecho público y privado, haciendo la distinción tradicional entre los dos derechos para llegar a la conclusión de que las normas que determinan la actividad del Estado en presencia de los conflictos de los particulares, no pueden pertenecer al derecho de los particulares, sino tiene que pertenecer al derecho del Estado, y por lo tanto, son de derecho público.²⁵

Con todo lo anterior, podemos afirmar que muchas son las teorías que se han expuesto para explicar la naturaleza y características de la acción procesal, pero todas ellas se pueden incluir en dos grandes corrientes doctrinales que son; la de la teoría llamada tradicional o clásica y la de la teoría conocida con el nombre de autonomía de la acción. Ambas teorías tuvieron sus orígenes en romanistas alemanes y se basan como debiera suponerse en estudios de derecho romano, quizás podemos ubicarlas de la siguiente manera:

- a. Teoría tradicional o Clásica.²⁶
- b. Moderna o de la Autonomía de la Acción.²⁷

Por ejemplo para Savigny, la palabra acción tiene dos acepciones, la primera como un derecho que nace con la violación de otro derecho, la segunda, como ejercicio del derecho mismo. En el primer punto, el derecho de acción es el conferido a la parte lesionada para la reparación de la violación de sus derechos. En la segunda acepción, la palabra acción expresa el ejercicio mismo del derecho, y entonces, en la hipótesis de un proceso que se instruye por escrito, esta palabra designa el acto escrito que empieza el debate judicial.²⁸

La acción tiene múltiples definiciones, es un derecho que tiene por objeto nada más mover la actividad jurisdiccional del Estado, asimismo tiene por objeto una sentencia justa o favorable. *Carnelutti*²⁹ a este respecto señala que

25 Gabriel García Rojas, 2008, pp. 1-15.

26 Savigny, Demolombe, Garsonnet y César-Bru.

27 Winscheid, Muther, Wach, Chiovenda, Degenkolb, Ploz, Rocco, Kohler, Coviello.

28 Luis Dorantes Tamayo, 1990, p. 53.

29 Auténtico y profundo jurista, que consagró toda su vida al estudio de los problemas del Derecho y del proceso. Su primera instrucción la recibe en Venecia y en 1900 se gradúa en la Univ. de Padua. Como escritor, su obra es portentosa. Desde sus primeros estudios hasta su magistral *Diritto e Processo* hay una vasta producción jurídica de libros y artículos, fruto de una constante meditación, que es, como ha dicho Satta, una reflexión sobre sí mismo. Entre aquéllos destacan: *Studi di diritto civile* (1916), *Studi di diritto industriale* (1916), *Studi di diritto commerciale* (1917), *Studi di diritto processuale* (1925-39), *Istituzioni del processo civile italiano* (1941), *Lezioni sul processo penale* (1946-47), *Questioni sul processo penale* (1950), *Diritto e Processo* (1958). De menor entidad, pero también de gran altura, son sus *Discorsi intorno al diritto*, *Teoria generale del reato*, *Teoria generale del diritto*, *Metodologia del diritto*, *Introduzione allo studio del diritto*, *Come nasce il diritto*, *Come si fa un processo*, *Arte del Diritto* y sus famosas Cartas. Fundador y director, con Chiovenda, de la *Riv. di Diritto Processuale*; interviene en la Comisión real para la reforma del Código procesal civil italiano. Su Proyecto de Código procesal civil "ha quedado como el mayor esfuerzo teórico en el orden y en las formas de los juicios". Su fuerza creadora, su densidad de pensamiento y su constante sentido contradictorio han abierto en la ciencia procesal horizontes renovadores.

la acción involucra un interés privado y un interés público, la satisfacción individual de la necesidad jurídica está cubierta por el interés jurídico de la acción; el interés jurídico privado y la composición de la *litis*, la pacificación social que produce la acción y la sentencia; el apaciguamiento de las pasiones por una parte, el restablecimiento social aunque se versen intereses individuales, tienen un interés social de carácter público.

4.2 Proceso

Representa el conjunto de actos que son necesarios, en cada caso, para obtener la creación de una norma individual.³⁰

- Giuseppe Chiovenda: es el conjunto de actos coordinados para la finalidad de la actuación de la voluntad concreta de la ley (en relación a un bien que se presenta como garantizado por ella) por parte de los órganos de la jurisdicción ordinaria.³¹
- Ramiro Podetti: es un fenómeno específico, jurídicamente regulado, que nace con la petición de protección jurídica del actor ante el poder jurisdiccional, se desarrolla gracias al ejercicio por el órgano y los sujetos de las diversas facultades que integran la acción, mediante las formas procesales, y que tiene por fin la actuación del derecho objetivo, en procura de la satisfacción del interés individual de los sujetos y del general del mantenimiento inalterado del órgano jurídico estadual.³²
- Rafael de Pina: conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del decreto objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto mediante una decisión de juez competente.³³
- Cipriano Gómez Lara: un conjunto de procedimientos, entendidos como un conjunto de formas o maneras de actuar.³⁴

4.3 Procedimiento

Constituye cada una de las fases o etapas que el proceso puede comprender.³⁵

Alcalá Zamora: se compone de la serie de actuaciones o diligencias sustanciadas o tramitadas según el orden y la forma prescritos en cada caso por el legislador y relacionadas o ligadas entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo.³⁶

30 Víctor de Santos, 2011, p. 708.

31 Carlos Arellano García, 2004, p. 5.

32 *Idem.*, p. 5.

33 *Idem.*, p. 6.

34 Cipriano Gómez Lara, 2004, p. 244.

35 Víctor de Santos, 2005, p. 709.

36 José Ovalle favela, 2008, p. 182.

Carnelutti: el orden y la sucesión de su realización.³⁷

La combinación de los actos, necesario para la obtención del efecto común, da lugar a un ciclo, que se llama procedimiento. No se dice que tal ciclo sea suficiente para conseguir por sí solo el resultado final, constituyendo así el proceso, ya que éste puede exigir más de un ciclo, esto es, más de un procedimiento.³⁸

4.4 Principios procesales

(Del latín *Princeps*, primero y principal; origen y fundamento.)

En la doctrina incluye en el concepto tres categorías diversas:

- I. Las bases esenciales sobre las cuales ha de desarrollarse el proceso para ser tal.
- II. Las normas que idealmente deben regirlo.
- III. Las formas, instrumentos o mecanismos que se usan para lograr su eficacia.

Los principios son las condiciones de existencia del proceso y se refieren a su trilogía estructural.

1. *Jurisdiccionalidad*: la actuación de un *tertius supra partes*, exige la imparcialidad de aquél, e implica su potestad legal de dirección del debate y la coercividad de su decisión del conflicto de pretensiones.
2. *Contradicción*: Conduce a que las partes, en posición de igualdad, tengan las mismas posibilidades de actuar ante el juzgador como consecuencia de la bilateralidad de la audiencia y de la instancia.
3. *Dinámica procesal*. El proceso está constituido por actos que se producen de tal modo concatenado que cada uno se basa en el anterior y da sustento al que le sigue, por lo cual forman una serie compuesta por grados y frases. La serie avanzada progresivamente y de manera irreversible. Por ello, al concluir o cerrarse cada etapa decaen los derechos no ejercidos en ella. Los principios de la dinámica procesal son:

- Serialidad.
- Gradualidad.
- Progresividad.
- Irreversibilidad.
- Preclusividad.
- Decaimiento.

37 *Idem.*, p. 182.

38 *Idem.*

Las reglas técnicas: son las modalidades que cada legislador, de acuerdo con su propia política, adopta para el desenvolvimiento de los principios y para logro de los *desiderátum*.³⁹

El método jurídico es toda técnica de aproximación al fenómeno jurídico en su realidad histórica, humana y social.⁴⁰

No sólo existe un método para investigar el derecho, por lo tanto, tampoco existe un método especificativo para la aplicación de la un técnica legislativa. Pero por lo regular se utilizan los métodos lógicos comunes como;

- a. *Deductivo*: se aplica la deducción, siendo un razonamiento que va de lo general a lo particular.
- b. *Inductivo*: parte de lo particular hasta llegar a lo general.
- c. *Analógico*: se funda en la inferencia de un caso resuelto para aplicar la misma solución a otro parecido.
- d. *Presuntivo*: Parte de hechos ciertos y comprobables.

5. Modificación de la Ley

5.1 Reforma (Del lat. *reformāre*)

En el *Diccionario de la Real Academia Española* define a la reforma como: Volver a formar, rehacer, o bien como, modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo.

El poder reformador es una institución jurídico-política, es un poder inherente al pueblo, en virtud del cual se reforma y se adiciona la Constitución, aun cuando es un atributo diferente al poder constituyente. Es un de los poderes que está por encima de los poderes del Estado, es un poder supra-estatal, precisamente para poder modificar la Constitución.⁴¹

La característica más importante del poder reformador es ser un poder supraestatal, es decir, está por encima de los poderes constituidos. Otra característica es que es un poder que posee una sola función, que consiste en adicionar y modificar la Constitución; también es un poder de revisión de todas aquellas reformas y adiciones que contenga la Constitución: además, no es un poder permanente, por que únicamente opera cuando va a realizar su función reformadora.⁴²

39 Diccionario de Derecho Procesal, 2004.

40 Gustav. Radbruch.

41 Enrique Quiroz Acosta, 2005, p. 125.

42 *Idem.*, pp. 125-126.

Título Octavo De las Reformas de la Constitución

Artículo 135 CPEUM. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, 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.

5.2 Abrogación (Del lat. *abrogatĭo, -ōnis*).

La acción de abrogar se define como: Anular, abolición o revocación de una ley, decreto, uso, costumbre. Acción y efecto de abolir, revocar.⁴³

5.3 Derogación (Del lat. *derogatĭo, -ōnis*).

La derogación es Abolición, anulación de una ley.

Es el acto legislativo consistente en quitar la fuerza obligatoria de la ley, reemplazándola por otra.⁴⁴

Derogación expresa o directa: la que tiene lugar cuando resulta de los términos de la ley misma.⁴⁵

Derogación indirecta o tácita: cuando la abrogación no está expresamente establecida en el texto de la ley, siendo consecuencia de su incompatibilidad con otra posterior.⁴⁶

6. La estructura del proyecto legislativo

Para la comprensión del un precepto jurídico, es necesario que tenga una estructura interna adecuada y congruente con el contenido que se regula. La estructura formal no es más que una división y sistematización en función del objeto del conocimiento que se regula.

La identificación del objeto a regular es fundamental para el diseño de su estructura. Dicha estructura debe permitir la identificación clara de las partes fundamentales. Así, por ejemplo, es factible que la estructura interna de un proyecto de ley cuyo contenido sean aspectos procesales, se conformará en

43 María Lura Valletta, *Diccionario Jurídico*.

44 J. María Laura Vallarta, *Diccionario Jurídico*.

45 *Idem*.

46 *Idem*.

núcleos normativos ordenados aparte de un diagrama de flujo, donde los núcleos normativos tendrán una secuencia lógica procesal según los procedimientos de que se trate. Un proyecto de ley mal estructurado, no garantiza la uniformidad deseada en su aplicación ni adjudicará poderes normativos a los órganos de aplicación del derecho y a los intérpretes normativos.

La estructura de un proyecto también está en función de la extensión de la materia a regular; habrá proyectos o leyes con poco, regular o abundante articulado, lo que en realidad no significará problema alguno. El problema surge cuando, en razón de la materia, la regulación que se propone se presenta como independiente del cuerpo normativo al que en realidad pertenece.

6.1 Título del proyecto

La denominación (título) debe ser corta, precisa y debe estar precedida por la categoría de la norma de que se trate, así mismo, el título debe ser único para cada ley y complemento, pero también breve y concreto, es decir habrá de omitir todo lo que no es necesario para su identificación.

6.2 División temática del proyecto

En la división temática de un proyecto normativo se distinguen las disposiciones no obligatorias y las obligatorias. Se divide en tres partes: una parte expositiva, una parte dispositiva y una parte final. Pero es posible que nos encontremos con leyes que no contengan parte expositiva o parte final, porque no son imprescindibles.

6.3 Exposición de motivos

La parte de exposición de motivos, consta de un preámbulo o exposición de motivos, de carácter general; se puede decir que el preámbulo y la exposición de motivos son enunciados que suelen anteceder al artículo de algunos documentos normativos, que no forman parte de la ley, a pesar de que son importantes para contribuir a la comprensión del proyecto, legitimarlo y fundamentarlo adecuadamente.

La exposición de motivos se conforma por los siguientes aspectos:

- La fundamentación de las competencias para legislar en la materia.
- La motivaciones o justificación de contenido material de la iniciativa de ley, a través de la exposición del conjunto de argumentaciones políticas, económicas, o de cualquier naturaleza que soporten la iniciativa.
- Los antecedentes de las instituciones que pretenden regular, así como los criterios jurisdiccionales que en su caso, se hayan emitido.
- Los objetivos que se buscan alcanzar con la iniciativa.

- La valoración del impacto normativo, así como las innovaciones que en su caso introduce la norma propuesta.

Pero no debe de contener razonamientos persuasivos, fundamentos o aclaraciones con fines didácticos, políticos, éticos, o de cualquiera otra naturaleza.

*Disposiciones preliminares o generales.*⁴⁷

En este marco de introducción al cuerpo normativo se establecen los ámbitos de validez jurídica; es necesaria para identificar al proyecto o iniciativa de que se trate; éste se precisa con los siguientes aspectos:

- El objeto y la finalidad de la disposición normativa. Para su determinación se recomienda evitar el uso de términos o frases meramente declarativos, es decir, sin ninguna significación jurídica.
- Los ámbitos de validez, que deban señalarse como especial, el personal, el material y excepcionalmente el temporal (como en el caso de las leyes de ingresos o de otras que requieran predeterminar su vigencia).
- Eventualmente las definiciones o especificaciones del significado de un término o de una expresión usada con sentido técnico (jurídico o científico).

6.4 Las reglas de supletoriedad (si fuera el caso)

*Disposiciones finales.*⁴⁸

Las disposiciones finales establecen el objetivo de esta disposición normativas que es prever el tránsito de una situación jurídica dada, a una situación jurídica nueva, que es creada o modificada por virtud del sistema jurídico; razón por la cual estas normas deberán perder su vigencia luego de cumplida la transición o el plazo que ellas misma determinan.

Por otra parte, la doctrina no comparte completamente lo anterior y distingue distintos tipos de normas contenidas en este apartado de disposiciones finales, tales como:

- Las relativas a la puesta en vigor de la norma.
- Las que establecen límites eventuales de eficiencia de las normas.
- Las disipaciones de coordinación (que modifican textualmente textos previgentes, con el objetivo de coordinar las nuevas disposiciones con aquéllas vigentes).
- Las disposiciones abrogatorias (supresión de la ley en su totalidad) o derogativas (que excluyen del ordenamiento jurídico, artículos o partes del mismo relacionados con la materia organizada por las nuevas disposiciones).
- Las disposiciones propiamente transitorias (que organizan la transición de las situaciones jurídicas previgentes a la nueva).

47 José Rafael Minor Molina, José Roldan Xopa, 2006, pp. 24-25.

48 *Idem.*, pp. 33-34.

Las disposiciones finales son parte de los textos normativos y agrupados en el apartado de artículos transitorios es práctica en técnica legislativa, que posean su propia numeración, independiente de la numeración de los artículos contenidos en las disposiciones preliminares y principales.

6.5 Lenguaje normativo

El derecho posee un lenguaje especial, conformado por reglas de conducta; dichas reglas no son evidentes, por lo cual necesitan una interpretación. Es necesario distinguir tres tipos de niveles del lenguaje que corresponde a los conceptos de norma.⁴⁹

- Lenguaje objeto: es el lenguaje que se habla.
- Metalenguaje: es el lenguaje con el que se habla del primero.
- Meta meta lenguaje: es un metalenguaje de segundo grado que se refiere a este último.

6.6 Problema de redacción normativa

Ambigüedad: (Del lat. *Ambiguïtas,-ãtis*): Que puede entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones. DIC E. es decir que una misma palabra (significante) puede tener muchos significados. La polisemia ayuda a comprender la relación que hay entre el significado y el significante.⁵⁰

Vaguedad: Expresión o frase vaga. DIC R. son los límites precisos de su campo de aplicación. Decimos que una norma cae en vaguedad cuando no existen un conjunto de palabras que nos permita determinar su significado.⁵¹

Estilo Legislativo: Debe ser íntegro e inequívoco, pero fundamentalmente certero, con el objetivo de que las comas sean claras, simples y precisas a costa de la elegancia estética.⁵²

Léxico jurídico o técnico: Los vocablos jurídicos o técnicos deben emplearse en su sentido preciso. Debe procurar la uniformidad de la terminología empleada en las diversas leyes, sin perjuicio de que, por excepción, se le dé un contenido especial para los efectos de una ley determinada.⁵³

Puntuación: En el lenguaje jurídico la coma es el signo de puntuación más controvertido, ya que su mal uso puede acabar en pleito. En la mayoría de los casos esos errores se reducen a una mera contravención a la gramática, como cuando aparece una coma entre el sujeto y el verbo (que no se debe poner nunca). Pero en el mal uso especificativo o explicativo de la coma en los textos legales, las consecuencias pueden ser graves.⁵⁴

49 *Idem*, p. 51.

50 *Idem.*, p. 53.

51 *Idem.*

52 *Idem.*, p. 55.

53 Miguel Ángel Lopez Olvera, 2006, p. 114.

54 *Idem.*, p. 114.

Formas verbales: Indica que todo precepto legal debe de formularse en tiempo presente del modo indicativo. El precepto debe tener relación con el tiempo, en el que se lee y se aplica. A menos que sea imprescindible el uso del futuro o del pasado.⁵⁵

Brevedad del lenguaje: Las frases deben de ser breves y simples, esto se puede lograr cuando se emplean palabras indispensables y no superfluas o prescindibles. Pero es mejor una larga y minuciosa explicación que una breve y difícil explicación.⁵⁶

Lenguaje directo: Para poder expresar en forma directa los conceptos habitualmente complejos, debemos respetar ciertas pautas en las construcciones sintácticas, o en la combinación de palabras, por lo tanto, el armado de frases debe hacerse de tal forma que el concepto quede expresado con claridad.⁵⁷

Claridad en Redacción: Las disposiciones deben ser redactadas de forma tal que resulten identificados los sujetos activos y pasivos.⁵⁸

Lógica normativa.

Coherencia.⁵⁹

Implica la congruencia material de las normas y refleja una racionalidad normativa específica por parte del legislador. Con base en este principio, el desarrollo de las normas de un sistema jurídico debe ser racional (excluye la irracionalidad o situaciones contradictorias). Un sistema es consistente cuando cada caso está vinculado con una única solución y, por lo tanto para un mismo caso no es posible prever dos o más soluciones diferentes y contradictorias.

Completitud.⁶⁰

Las llamadas lagunas del derecho se producen cuando un caso carece de soluciones por que la ley no lo contempla. Sin embargo, esta afirmación no es teóricamente correcta en tanto a partir del principio de completitud, las leyes son completas. Teóricamente el legislador debe de legislar todos los casos relevantes.

7. Diferencia entre Proceso Legislativo y Procedimiento Legislativo

Los conceptos proceso legislativo y procedimientos legislativos se encuentran en controversia por que en la doctrina constitucional pueden ser utilizado como un sinónimo o bien con una concepción diferente.

55 José Rafael Minor Molina, José Roldan Xopa, 2006, p. 55.

56 *Idem.*, p. 57.

57 *Idem.*, p. 58.

58 *Idem.*, p. 59.

59 *Idem.*, p. 72.

60 *Idem.*, p. 75.

- Jorge Madrazo: Proceso legislativo es la serie de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto.
- Felipe Tena Ramírez: El proceso de formación de las leyes o decretos comienza por el ejercicio de la facultad de iniciar la ley, facultad que consiste en presentar ante el Congreso un proyecto de ley o decreto.
- Eduardo García Máinez: Proceso legislativo moderno. Existen seis diversas etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.
- Ortiz Arana y Trejo Cerda: Dicen que el proceso legislativo y el procedimiento son diferentes; el procedimiento es un concepto de significado más amplio, y el proceso legislativo es comprendido y abarcado por el procedimiento legislativo.

Proceso Legislativo. Se vincula en el ámbito de acción que corresponde estrictamente al órgano Legislativo. Etapas: iniciativas, dictaminación, discusión aprobación y expedición de la ley.⁶¹

Procedimiento Legislativo. Corresponde a una función y a un órgano específico a fin de abarcar íntegramente esa diversidad de actos, etapas, momentos, órganos y sus etapas; la preparación del proyecto de ley, iniciativa, dictaminación, discusión, aprobación, expedición de la ley, promulgación, publicación e iniciativa de la vigencia.⁶²

7.1 Acto del procedimiento

El acto del procedimiento es la persona o el órgano que debe realizarlo, cumplirlo o ejercerlo; puede llevarse a cabo en ámbitos especiales y temporales distintos, ya dentro de una Cámara o fuera de la misma, pero sus efectos se ordenan y concatenan para supeditarse a la escuela instrumental reglamentaria durante la cual otros actos lo han precedido.⁶³

La tarea del proceso legislativo es realizada por el Congreso de la Unión, como órgano que representa al pueblo mexicano y al que corresponde la potestad legislativa del Estado. Con lo antes mencionado se fundamenta nuestro régimen jurídico en democrático (dispuesto en el art. 40º CPEUM), que implica que ambas Cámaras son la depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario.

En nuestra Carta Magna, el art. 49º prevé el principio de división de poderes. "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

61 Ortiz Arana y Trejo Cerda, p. 50.

62 Ortiz Arana y Trejo Cerda, p. 51.

63 Miguel Ángel Camposeco Cadena, 2000, p. 11.

Montesquieu en su libro *Del Espíritu de las Leyes* Define el poder a la vez como función y como órgano y describe la división de los poderes del Estado en el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial y promueve que su titularidad se encargue respectivamente al Parlamento o Congreso, al gobierno y los tribunales de justicia. Montesquieu ha sido el creador de la teoría de la división de los poderes, teoría que nos remonta a Aristóteles, que en su obra *La política* señala la existencia de tres poderes; un Poder Legislativo o asamblea deliberante, una fuerza ejecutiva y los aplicadores o intérpretes de la ley.

Pero hay que mencionar, para que no se equivoque en el término, que es un solo y único poder que se divide para su ejercicio o para cumplir sus funciones.

Asimismo el artículo 50º expresa: "El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores."

En nuestro sistema jurídico, la función legislativa está consagrada en los artículos 70º, 71º, y 72º de la Constitución federal, en los que se detalla la forma que debe seguir el Congreso para producir una ley; o sea, el procedimiento por el cual deberá pasar todo proyecto de ley antes de ser ley; así también, en los artículos 73º y 74º de la misma Constitución se enumeran las materias en las cuales el Congreso podrá ejercer la función legislativa.⁶⁴

Son dos poderes que en nuestro país intervienen en la elaboración de las leyes federales: Legislativo y Ejecutivo. La intervención de aquel se relaciona con las tres primeras etapas; la de éste, con las restantes.⁶⁵

7.2 Fuentes del Derecho

Fuentes formales: Son los procesos de creación de las normas jurídicas.

Fuentes reales: A los factores y elementos que determinan el contenido de las normas.

Fuentes históricas: Son los documentos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes.⁶⁶

8. Etapas del proceso legislativo

8.1 Iniciativa.(Del lat. *initiātus*, part. pas. de *initiāre*, e -iva).

El diccionario de la Real Academia Española maneja varias definiciones: Que da principio a algo; Derecho de hacer una propuesta; Acto de ejercerlo; Acción de adelantarse a los demás en hablar u obrar; Tomar la iniciativa; Cualidad personal que inclina a esta acción; Procedimiento establecido en algunas

64 Miguel Alejandro López Olvera, p. 20.

65 Eduardo García Máynez, 1997, p. 54.

66 *Idem.*, p. 51.

constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas; como sucede en Suiza y en algunos Estados de Norteamérica.

El *Diccionario Jurídico* Espasa dice: La iniciativa es la “potestad de formular un proyecto o proposición de ley, cuya presentación ante las Cámaras constituye el primer trámite del procedimiento legislativo, que pone en marcha el mismo.”

Para Elisur Arteaga “una iniciativa, en su sentido jurídico amplio, es la facultad o derecho que la Constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto; éstos pueden ser decretos propiamente dichos o decretos declaración, decretos resolución o decreto acuerdo.”⁶⁷

La facultad de iniciar leyes o decretos se encuentra dispuesta por el artículo 71 de la CPEUM, el cual establece:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

La iniciativa es la facultad del derecho subjetivo público de hacer, es decir, que ponen en marcha al órgano del Poder Legislativo de presentar proyecto del ley.

El contenido de la iniciativa: Este documento se integra de dos partes: la exposición de motivos y el texto del proyecto.

Exposición de motivos: Siempre debe ser la justificación que dio origen a la ley, es decir, la explicación de la fuente real de la norma jurídica que se pretende nazca en el sistema legal. Es posible concluir que su contenido debe incluir los siguientes elementos:

1. Destinatarios
2. Introducción
3. Justificación del proyecto o decreto
4. Descripción de la estructura y contenido del proyecto
5. Fundamentación Jurídica
6. Presentación

⁶⁷ Elisur Arteaga Nava, 1999, p. 275.

No siempre se incluyen todos los elementos antes mencionados, depende si son indispensables o no, y su integración es variable, ya que depende de la voluntad política o del contenido mismo de la iniciativa.⁶⁸

Texto del proyecto de ley o decreto: Una vez que se ha redactado la exposición de motivos de la ley o decreto, se debe continuar con el texto del proyecto. esto es, con las disposiciones que pretenden regular una determinación situación jurídica. Esta se organiza son los siguientes componentes normativos:

1. Denominación
2. Títulos
3. Capítulos
4. Artículos
5. Fracciones
6. Artículos transitorios.
7. En ocasiones, si el proyecto es muy grande, se incluye libros y subtítulos.

De conformidad: De esta manera la iniciativa de ley o decreto, está en condiciones para que se lleve a cabo el decreto, para que se lleve a cabo el acto de su presentación-recepción ante una de las Cámaras del Congreso de la Unión; el camino procesal que puede conducir a ser derecho positivo.⁶⁹

La Cámara ante la cual se inicia un proyecto de ley recibe el nombre de Cámara de origen, la que le sigue recibirá el de Cámara revisora. La Cámara de origen puede ser cualquiera, la de Diputados o Senadores, salvo que el proyecto respectivo se refiera a empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas. En estos casos la Cámara de origen será siempre la de Diputados.

8.2 Discusión (Del lat. *discussio*, -ōnis)

En el diccionario de la Real Academia Española se define a la discusión como: Análisis o comparación de los resultados de una investigación, a la luz de otros existentes o posibles.

Una vez presentada la iniciativa a la comisión correspondiente, esa delibera para presentar un dictamen. La elaboración del dictamen implica un trabajo técnico, en el que la comisión examina la exposición de motivos de la norma jurídica propuesta.

Una vez que se firma por la mayoría de los integrantes de la comisión, el dictamen se convierte en una proposición legislativa. Una vez presentado dicho dictamen comienza el debate legislativo.

68 Miguel Angel López o López, p. 142.

69 *Idem.*, p. 143.

El acto de discutir está precedido normalmente por las dos lecturas de los proyectos presentes por la comisiones; los proyectos de ley o decreto deben ser leídos dos veces; después son discutidos.⁷⁰

El debate se da en un marco de completa publicidad en la tribuna del recinto legislativo que sirve de sede a cada una de las Cámaras, ahí el debate se vuelve un juego de habilidades en el que la lógica y la oratoria se convierten en los principales instrumentos para apoyar y defender el proyecto de ley o decreto, o bien atacarlo y alentar su rechazo.

La discusión entonces toma el sentido de una lucha de contrarios en donde se confrontan argumentos, alegatos, opiniones, puntos de vista y visiones del mundo, fiel reflejo de la cantidad política que se da en la sociedad entre partidos, grupos, sectores y clases sociales y que habrá de dirimirse, por lo menos temporalmente, al aprobar o rechazar el dictamen con proyecto de ley o decreto.

La ley vendrá a ser el resultado de ese proceso de lucha en la que una, o varias fuerzas aliadas, se sobreponen a otra u otras, en virtud de contar con el respaldo suficiente para transformar su poder político en voluntad normativa o dispositiva.⁷¹

Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procede a votar en tal sentido, y si es aprobado se discutirán en seguida los artículos en particular. En caso contrario, se pregunta, en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la comisión. Si la resolución es afirmativa, volverá para que lo reforme, y si es negativa, se tendrá por desechada.

Cerrada la discusión de cada un de los artículos en lo particular, se preguntará si se puede o no votar; y en el segundo vuelve el artículo a la comisión.

8.3 Aprobación (Del lat. *approbatĭo*, -ōnis)

Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley; la aprobación puede ser parcial o total.⁷²

8.4 Sanción (Del lat. *sanctĭo*, -ōnis)

Acto solemne por el que el jefe del Estado confirma una ley o estatuto. (*Diccionario Real Academia Española*)

Sanción "es el acto de adhesión del Jefe del Ejecutivo al proyecto de ley aprobado por el Legislativo". Puede ser de dos tipos: expreso o tácito. "El primero ocurre cuando el presidente de la República emite el acto de sanción firmando el proyecto."⁷³

70 Cf. Miguel Alejandro López Olvera, p. 24.

71 Idem., p. 164.

72 Cf. Eduardo García Máinez, 1997, p. 53.

73 Cf. Revista *Quórum*, Gonzalo Santiago Campos, p.151.

8.5 Publicación (Del lat. *publicatĭo*, *-ōnis*)

Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hace en el Diario oficial de la federación.⁷⁴

8.6 Iniciación de la vigencia

Iniciación (Del lat. *inītiatĭo*, *-ōnis*): Acción y efecto de iniciar o iniciarse.

Vigente (Del lat. *vīgēns*, *-entis*, part. act. *de vīgēre*, tener vigor): Dicho de una ley, de una ordenanza, de un estilo o de una costumbre: Que está en vigor y observancia.

El plazo establecido entre el momento de la publicación y aquél en donde la ley entra a en vigor, (*vocatio legis*); al concluir el plazo la ley obliga a todos a ser cumplida; en ese momento aparece la coacción de la ley.

9. Facultades legislativas y no legislativas

La Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, las legislaturas de los Estados y hasta el mismo presidente de la República mexicana, tiene facultades del ámbito legislativo y facultades no legislativas, en las que no intervienen en un proceso parlamentario (ya mencionado en los párrafos anteriores de este artículo). Enunciaremos las facultades legislativas y no legislativas que son:

En el art. 71º, de nuestra Carta Magna, tiene la facultad de iniciar leyes el presidente de la República (Art. 71º.I), los Diputados y los Senadores al Congreso de la Unión (Art. 71º Frac. II) y en el Art. 72º, de la Carta Magna se estipula el procedimiento legislativo, Art. 73º, Facultades del Congreso, Art. 74º, Facultades de los Diputados, Art.76º, Facultades del Senado, Art.77º, Las cámaras pueden hacer sin la intervención de la otra y Art. 89º, Facultades y obligaciones del presidente.

9.1 Facultades Legislativas

- Imponer contribuciones. (Art.73º VII)
- Celebrar empréstitos, mandar pagar la deuda nacional, aprobar anualmente los montos de endeudamientos. (Art.73º VIII)
- Restricciones del comercio de Estado a Estado. (Art.73º IX)
- Legislar sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos de apuesta y sorteos, y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear. (Art.73º X)
- Leyes del trabajo reglamentario. (Art.73º X)

⁷⁴ Eduardo García Máynez, 1997, p. 55.

- Leyes donde declaran buenas o malas presas de mar y tierra, y leyes de Derecho Marítimo de paz y guerra. (Art.73° XIII)
- Reglamentos para la Guardia Nacional. (Art.73° XV)
- Leyes sobre la Nacionalidad. (Art.73° XVI)
- Leyes sobre Salubridad. (Art.73° XVI)
- Leyes sobre vías generales de comunicación, postales y correos. (Art.73° XVII)
- Leyes sobre uso y aprovechamiento de las aguas. (Art.73° XVII)
- Para la casa de moneda. (Art.73° XVIII)
- Reglas para la ocupación y enajenación de terrenos baldíos. (Art.73° XIX)
- Leyes de organización del Cuerpo Diplomático y Cuerpo Consular mexicano. (Art.73° XX)
- Legislación para la pena Federal. (Art.73° XXI)
- Ley que regule la organización de la fiscalización de la Federación, Normar la gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales. (Art.73° XXVI)
- Leyes de contabilidad gubernamental. (Art.73° XXVIII)
- Establecer contribuciones sobre. (Art.73° XXIX)
 1. Comercio exterior.
 2. Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales.
 3. Instituciones de crédito y sociedades de seguros.
 4. Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.
 5. Especiales. a) energía eléctrica, b) productos y consumo de tabaco, c) gasolina y derivados del petróleo, d) cerillos y fósforos, e) aguamiel y productos de fermentación, f) explotación forestal y g) productos y consumo de la cerveza.

En dichas contribuciones especiales participaran las entidades federativas.

- Legislar sobre símbolos patrios. (Art.73° XXIX-B)
- Leyes en materia de asentamientos humanos. (Art.73° XXIX-C)
- Leyes de planeación nacional del desarrollo económico y social. (Art.73° XXIX-D)
- Legislar sobre leyes económicas. (Art.73° XXIX-E)
- Leyes de intervención mexicana y extranjera. (Art.73° XXIX-F)
- La transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos para el desarrollo nacional. (Art.73° XXIX-F)
- Leyes para el medio ambiente. (Art.73° XXIX-G)
- Leyes en materia de Jurisdicción Contencioso-Administrativa. (Art.73° XXIX-H)
- Leyes de protección civil. (Art.73° XXIX-I)
- Leyes sobre el deporte. (Art.73° XXIX-J)

- Leyes sobre el turismo. (Art.73° XXIX-K)
- Leyes en materia de pesca y acuicultura. (Art.73° XXIX-L)
- Leyes en materia de seguridad nacional. (Art.73° XXIX-M)
- Leyes sobre sociedades cooperativas. (Art.73° XXIX-N)
- Leyes culturales. (Art.73° XXIX-Ñ)
- Legislar sobre la protección de datos. (Art.73° XXIX-O)
- Leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores.
- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación. (Art.74° IV)
- Iniciativa de ley de ingresos y presupuestos. (Art.74° IV párrafo II)
- Revisar la Cuenta Pública. (Art.74° Fracc.VI)
- Decretos de convenios amistosos de límites de las entidades federativas. (Art. 76°X)
- Resolver conflictos de límites territoriales de las entidades federativas. (Art. 76° XI)
- Promulgar y ejecutar las leyes que el Congreso expida. (Art.89 I)

9.2 Facultades no Legislativas

- Admitir nuevos Estados. (Art. 73° I)
- Formar nuevos Estados dentro los límites existentes. (Art. 73° II)
- Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. (Art. 73° V)
- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación. (Art. 73° XI)
- Declarar la guerra. (Art. 73° XII)
- Levantar y sostener instituciones armadas de la Unión. (Art. 73° XIV)
- Nombramientos respectivos de jefes y oficiales de la Guardia Nacional. (Art. 73° XV)
- Establecer, organizar y sostener escuelas rurales, elementales, bellas arte y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios e instituciones de cultura en general. (Art. 73° XXV)
- Conceder licencia al presidente y en sustitución del mismo. (Art. 73° XXVI)
- Aceptar la renuncia del presidente. (Art. 73° XXVII)
- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer la declaración del Presidente electo. (Art. 74° .I)
- Evaluación de la autoridad federal. (Art. 74° II)
- Proceder penalmente contra los servidores públicos. (Art. 74° V)
- Analizar la política exterior. (Art. 76° I)
- Aprobar los tratados internacionales. (Art. 76° I)
- Nombramiento del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles, jefes superiores de la Armada y Fuerza aérea. (Art. 76° II)
- Consentimiento para que el presidente disponga de la Guardia Nacional. (Art. 76° IV)

- Nombrar un gobernador provisional, en la desaparición de los poderes en las entidades federativas. (Art. 76º.V)
- Resolver las cuestiones políticas. (Art. 76º VI)
- Jurado de sentencia en los juicios políticos. (Art. 76º VII)
- Designar a los Ministros de la SCJN. (Art. 76º VIII)
- Nombrar y remover al Jefe de gobierno del DF. (Art. 76º IX)
- Dictar resoluciones económicas. (Art. 77º I)
- Auxilio para facilitar al Poder Judicial para su ejercicio. (Art.89 XII)
- Habilitar los puertos. (Art.89 .XIII)
- Conceder indulto. (Art.89.XIV)

9.3 Otras funciones no legislativas

Existen diferentes tipos de *lobbying*, según el texto de Lerdo de Tejada y⁷⁵ Godina, quienes identifican los siguientes tipos:

- a. *Lobbying al interior*. Consiste en acuerdos de estrategia y acciones dentro de una organización.
- b. *Lobbying preventivo*. Pone en marcha una estrategia que anticipa políticas públicas que afectan la cooperación del futuro de la organización.
- c. *Lobbying técnico*. Promueve y convence de los méritos y necesidades técnicas de un proyecto.
- d. *Lobbying promotor*. Impulsa proyectos o iniciativas que benefician a la organización, a la región o a un grupo de interés.
- e. *Lobbying de seguimiento*. Realiza un trabajo para mantener y ampliar los beneficios logrados o para retardar las decisiones contra la organización.
- f. *Lobbying legislativo*. Impulsa iniciativas o propuestas para fortalecer la toma de decisiones ante los órganos legislativos, federales, locales o cabildos municipales.

El *lobbying* se incluye como un derecho ciudadano para impulsar temas específicos ante órganos colegiados. El *lobbying* tiene como referencia obligada sociedades democráticas y de alta competencia política.

9.4 Función del Cabildeo

1. Proponer soluciones a problemas sociales, políticos y económicos.
2. Fortalecer el poder de las organizaciones de la sociedad civil.
3. Promover la participación democrática de los ciudadanos.
4. Buscar la solidaridad entre los ciudadanos.⁷⁶

⁷⁵ *Op. Cit.* Sebastián Lerdo de Tejada C., pp. 128-129.

⁷⁶ Revista *Quórum*, 2006 pp. 20- 21.

10. Control de calidad y mejoramiento del proceso legislativo

La información en nuestros días es muy burocrática, pedir la información a instituciones se debe de llevar a cabo con determinados procedimientos, hay que pagar por la investigación, es muy tardado, se pierde mucho tiempo por cada ventanilla que se tiene que pasar, y hay que sumarle si es un información que se puede otorgar a la institución.

En el presente año se lleva a cabo en las oficinas del Instituto *Belisario Domínguez* el desarrollo del documento electrónico de Sistema Mexicano de Información Legislativa.

El Sistema Mexicano de Información Legislativa se pretende que sea una herramienta electrónica, de fácil acceso para el público en general o interesados en el tema, donde se podrá encontrar información legislativa-jurídica del todo el país.

Dicho proyecto se lleva a cabo con la coparticipación de instituciones como el Congreso federal (Cámara de Diputados, Cámara de Senadores), Congresos locales, Instituciones de Investigación Legislativas de los Congresos, la Suprema Corte de Justicia Nacional, entre otras.

El Sistema Mexicano de Información Legislativa es una herramienta electrónica que se integra con una base de datos de los procesos o procedimientos que tengan como resultados un fruto jurídico y normativo. Anteriormente sólo se tenía como fuente de información el Diario Oficial de la Federación; el Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL) es un espacio interactivo con el proceso legislativo de todo el país, se pueden conocer los antecedentes de las normas jurídicas; el acceso de la información será mas fácil, sin burocratismo y búsquedas tardadas y sobre todo se podrán hacer búsquedas especializadas.

Con todo lo anterior se puede dar una definición al Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL): es un conjunto de procesos que permite agrupar, homologar, sistematizar y hacer más transparente y ágil la información y sobre todo mejorar la labor de los legisladores con la información confiable y oportuna.

11. ISO (Organización Internacional de Normalización)

ISO (Organización Internacional de Normalización) es una federación mundial de organismos nacionales de normalización (organismos miembros de ISO). El trabajo de preparación de las normas internacionales normalmente se realiza a través de los comités técnicos de ISO. Cada organismo miembro interesado en una materia para la cual se haya establecido un comité técnico, tiene el derecho de estar representado en dicho comité. Las organizaciones Internacionales, públicas y privadas, en coordinación con ISO, también participan en el trabajo. ISO colabora estrechamente con la Comisión Electrotécnica Internacional (CEI) en todas las materias de normalización electrotécnica.

Las Normas Internacionales son editadas de acuerdo con las reglas establecidas en la Parte 3 de las Directivas ISO/CEI.

Los Proyectos de Normas Internacionales (FDIS) adoptados por los comités técnicos son enviados a los organismos miembros para votación. La publicación como Norma Internacional requiere la aprobación por al menos el 75% de los organismos miembros requeridos a votar.

Se llama la atención sobre la posibilidad de que algunos de los elementos de esta Norma Internacional puedan estar sujetos a derechos de patente. ISO no asume responsabilidad por la identificación de cualquiera o todos los derechos de patente.

11.1 Enfoque basado en procesos

Cualquier actividad, o conjunto de actividades, que utiliza recursos para transformar elementos de entrada en resultados, puede considerarse como un proceso.

Para que las organizaciones operen de manera eficaz, tienen que identificar y gestionar numerosos procesos interrelacionados y que interactúan. A menudo el resultado de un proceso constituye directamente el elemento de entrada del siguiente proceso. La identificación y gestión sistemática de los procesos empleados en la organización y en particular las interacciones entre tales procesos se conocen como “enfoque basado en procesos”.

Esta Norma Internacional pretende fomentar la adopción del enfoque basado en procesos para gestionar una organización.

11.2 Política de la calidad y objetivos de la calidad

La política de la calidad y los objetivos de la calidad se establecen para proporcionar un punto de referencia para dirigir la organización. Ambos determinan los resultados deseados y ayudan a la organización a aplicar sus recursos para alcanzar dichos resultados. La política de la calidad proporciona un marco de referencia para establecer y revisar los objetivos de la calidad. Los objetivos de la calidad tienen que ser coherentes con la política de la calidad y el compromiso de mejora continua y su logro debe poder medirse. El logro de los objetivos de la calidad puede tener un impacto positivo sobre la calidad del producto, la eficacia operativa y el desempeño financiero y, en consecuencia, sobre la satisfacción y la confianza de las partes interesadas.

11.3 Procesos de evaluación dentro del Sistema de Gestión de la Calidad

Cuando se evalúan sistemas de gestión de la calidad, hay cuatro preguntas básicas que deberían formularse en relación con cada uno de los procesos que es sometido a la evaluación:

- a. ¿Se ha identificado y definido apropiadamente el proceso?
- b. ¿Se han asignado las responsabilidades?
- c. ¿Se han implementado y mantenido los procedimientos?
- d. ¿Es el proceso eficaz para lograr los resultados requeridos?

El conjunto de las respuestas a las preguntas anteriores puede determinar el resultado de la evaluación. La evaluación de un Sistema de Gestión de la Calidad puede variar en alcance y comprender una diversidad de actividades, tales como auditorías y revisiones del sistema de gestión de la calidad y autoevaluaciones.

11.4 Auditorías del Sistema de Gestión de la Calidad

Las auditorías se utilizan para determinar el grado en que se han alcanzado los requisitos del Sistema de Gestión de la Calidad. Los hallazgos de las auditorías se utilizan para evaluar la eficacia del Sistema de Gestión de la Calidad y para identificar oportunidades de mejora.

Las auditorías de primera parte son realizadas con fines internos por la organización, o en su nombre, y pueden constituir la base para la auto-declaración de conformidad de una organización.

Las auditorías de segunda parte son realizadas por los clientes de una organización o por otras personas en nombre del cliente.

Las auditorías de tercera parte son realizadas por organizaciones externas independientes. Dichas organizaciones, usualmente acreditadas, proporcionan la certificación o registro de conformidad con los requisitos contenidos en normas tales como la norma ISO 9001.

La norma ISO 19011 proporciona orientación en el campo de las auditorías.

Bibliografía

- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, 40 ediciones, México DF. 2009.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, Valencia CAMARENA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 3ª edición editorial Porrúa-UNAM México DF. 2003.
- OVALLE FAVELA, José, *Teoría General del Proceso*, 6ª edición, editorial OXFORD. México DF 2008.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Teoría General del Proceso*, editorial Porrúa 13ª edición México DF. 2004
- BURGOA O., Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 37 edición, editorial Porrúa México DF. 2004
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 10ª edición, editorial OXFORD, México DF 2004
- MINOR MOLINA, Rafael José, *Manual de Técnicas Legislativas*, editorial Miguel Ángel Porrúa, México 2006.
- O. NAVA GOMAR, Salvador (coord.), *Manual de Técnicas Legislativas*, ANOMAC Editorial Tomo I.
- , *Manual de Técnicas Legislativas*, ANOMAC Editorial Tomo II
- COVIAN ANDRADE, Miguel, *Teoría de la Constitución*, 3ª edición, Centro de Estudios de Ingeniería Política y constitución A.C. México DF 2009 Volumen 2º.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto Investigaciones Jurídicas-UNAM 5ª Edición 1994 México DF.
- RADBRUCH, Gustav. *Introducción a la filosofía del derecho*, México 3ª edición, Fondo de Cultura Económica.
- Barra Mexicana de Profesiones en Asesoría Parlamentaria A.C., *Manual de Técnica Legislativa para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México DF.

- CARBONELL, Miguel, Pedroza de la Llave, *"Elementos de Técnica Legislativa"*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México 2000.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo *"Introducción al estudio del Derecho"*, editorial Porrúa, México D.F. 1997.
- Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de política Interior. *"Proceso Legislativo, Estudio de Derecho Comparado"*, Centro de Documentación, Información y Análisis, México D.F.
- BASELGA GARCÍA-ESCUADERO, Pilar, *"Materiales Para el Estudio de la Técnica Legislativa"* Archivera Bibliotecaria de las Cortes Generales, Madrid 2009.
- ARTEAGA NAVA, Elisur. *Tratado de Derecho Constitucional*. Volumen 1. Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V. México, 1999.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Ángel, *Técnicas Legislativas*, editorial McGraw-Hill, México DF.
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El orden del día en el procedimiento Parlamentario*, Editorial Porrúa México DF. 2000.
- Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa, editorial Porrúa, Mexico DF. 2006.
- ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Significado y Funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales*, Reus, Madrid, 1933.
- , *Ensayos de Derecho Procesal civil, penal y constitucional*, Revista de la Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, 1944.
- GOZAÍNI, OSVALDO Alfredo. *El Derecho Procesal Constitucional, hoy; contenidos*. ARS-IURIS. Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericanas, No 10, México, 1993.
- ANAYA, Salvador Enrique, *"Aplicación de la Constitución y Derecho Procesal Constitucional"*,
- ESCOBAR FORNOS Iván. *El Derecho Procesal Constitucional. La Constitución y su Defensa*, Hispamer, Colombia, 1999.
- GARCÍA BELAUNDE, ESPINOSA, Eloy y Saldaña Barrera. *Encuesta Sobre Derecho Procesal Constitucional*, Jurista Editores, Lima-Perú, 2006.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, Porrúa, México, 2004. Actualmente ya está en vigor la tercera edición que es de 2006.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, "Las sentencias de los Tribunales Constitucionales en el ordenamiento Mexicano", en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional 2008*, Madrid, 2008
- DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Teoría General del Proceso*, Ed. Universidad S.R.L, Argentina, 1997
- GARCÍA ROJAS, Gabriel, *Derecho Procesal Civil*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008
- DORANTES TAMAYO, Luis, *Elementos de Teoría General de l Proceso*, 3ª ed., Porrúa, 1990

Otras fuentes consultadas

Revistas

- SANTIAGO CAMPOS Gonzalo, Procedimiento Legislativo en México. Quórum (Legislativo).
- Síntesis de la Ponencia Presentada al Primer Congreso Boliviano de Derecho Constitucional, Universidad privada Santa Cruz de la Sierra, 25-27 de marzo de 2004.(En Revista de la Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú, No 57, Perú, 2005.
- Revista de Derecho Procesal, Año III, 2ª. PARTE, 1945.

Diccionarios

- BOBBIO Norverto y Mantteuci Nicola, Diccionario de Política de la A-J, editorial XXI editores S.A de C.V, España 1985.
- , Diccionario de Política de la L-Z, editorial XXI editores S.A de C.V, España 1985.
- Diccionario Jurídico Mexicano P-Z, Instituto de Investigaciones Jurídicas Editorial Porrúa-UNAM México DF.
- DE SANTO, Víctor, *"Diccionario de Ciencias Jurídicas, políticas sociales y de economía"*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2005.
- VALLERTTA, Maria Laura, Diccionario Jurídico, 4ª ed., Valllet Editores 2006.
- Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la UNAM, "Diccionario de Derecho Procesal", Editorial OXFORD, México D.F.

◆ Una propuesta metodológica para evaluar las iniciativas de Reforma Electoral en el Congreso de la Unión

Ernesto Ramos Mega¹

1. Introducción

Este texto propone una metodología para evaluar con parámetros claramente definidos una de las actividades sustantivas de los diputados y senadores: la presentación de iniciativas de ley o reforma. A diferencia de los parámetros propuestos por la literatura especializada en técnica legislativa, los que aquí se proponen tienen especial énfasis en la justificación de la iniciativa.

Los elementos de evaluación derivan del planteamiento de un modelo ideal mínimo, desde el punto de vista de un lector ajeno a la correlación de poder existente en el Congreso. Es decir, se plantea analizar las iniciativas esperando que sean documentos que puedan explicarse y justificarse por sí mismos. En ese sentido, su viabilidad se calificaría por los argumentos y evidencias que contiene, no por objetivos, intereses o acuerdos políticos no expresados de manera explícita en la iniciativa. En otras palabras, se trata de equiparar la redacción de iniciativas con el diseño de políticas públicas que deben justificarse antes de ser aprobadas y ejecutadas.

Los resultados en la evaluación de las iniciativas servirán para dos fines: 1) obtener elementos sustantivos para calificar el desempeño de los legisladores en el cumplimiento de una de sus atribuciones más importantes, y 2) derivar propuestas de normatividad que exijan elementos mínimos de calidad a las iniciativas que quieran presentar los legisladores, de manera que el número de iniciativas que se discutan en comisiones disminuya a cambio de un incremento

¹ Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el CIDE. Especialista en Derecho Electoral y Maestro en Derecho por la UNAM. Correo: ermega@yahoo.com. Agradezco los comentarios del Lic. José Luis Enríquez Chiñas a la primera versión de este texto.

en la profundidad de su análisis. Al incrementar la calidad del trabajo legislativo y difundirlo entre la opinión pública, se espera alcanzar un fin secundario: incrementar la confianza de los ciudadanos en sus representantes populares.

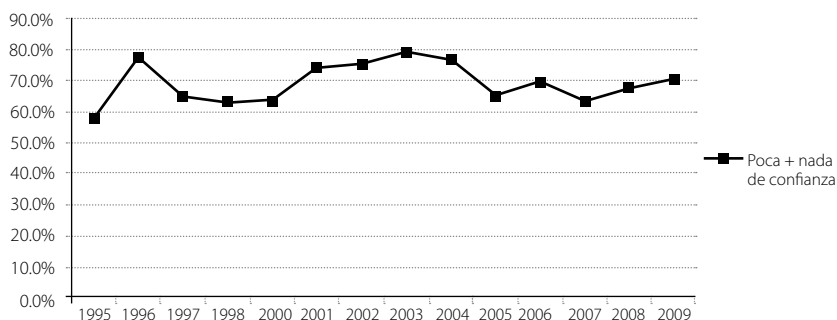
La propuesta se enfoca en el estudio de las iniciativas en materia electoral por tres motivos: 1) corresponde a un tema fundamental de la democracia mexicana; 2) en su mayoría las iniciativas en materia electoral están vinculadas con la conservación y estabilidad del Estado; 3) existe una base de datos con información sistematizada de las iniciativas en materia electoral, lo que facilita su identificación y análisis. Sin embargo, si se busca generalizar las conclusiones, la metodología podría trasladarse al análisis de iniciativas en otras temáticas, siempre y cuando se cuente con la información sistematizada y completa.

Con la metodología planteada se podrá identificar si las iniciativas en materia electoral cubren los estándares propuestos. Si no los cumplen, se podrán diseñar estrategias para mejorar su calidad, como el diseño de reglas o procedimientos para la presentación de iniciativas. Destaco una advertencia: este texto no desarrolla el estudio, su objetivo se limita a la propuesta de la metodología para su desarrollo posterior.

1.1 Identificación del problema

En México, la opinión pública critica constantemente la labor de los legisladores del Congreso de la Unión. La mayor parte de la crítica se concentra en si asisten o no a sesión, si ganan mucho dinero, si manejan discrecionalmente recursos públicos, etc. En pocas palabras, se cuestiona qué hacen los legisladores. Esto genera índices altos de desconfianza entre los ciudadanos sobre sus representantes populares. La Gráfica 1 ilustra esta percepción. En promedio, 70% de los entrevistados por Latinobarómetro entre 1995 y 2009 manifestó tener poca o nada de confianza en su Congreso nacional.

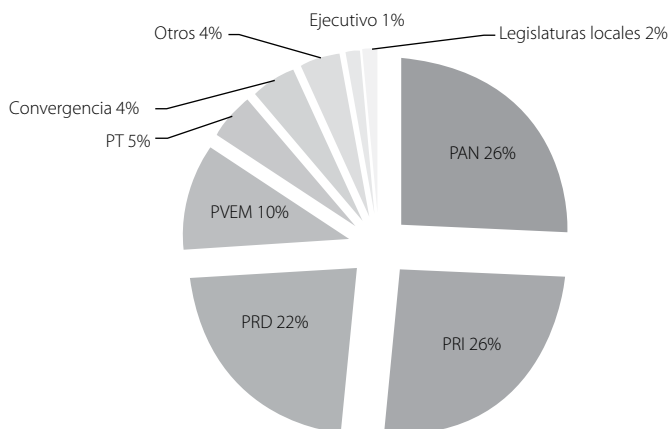
Gráfica 1. Niveles de confianza de los mexicanos en el Congreso



Fuente: Elaboración propia con base en datos de <http://www.latinobarometro.org/latino/LA-TAnalyze.jsp>

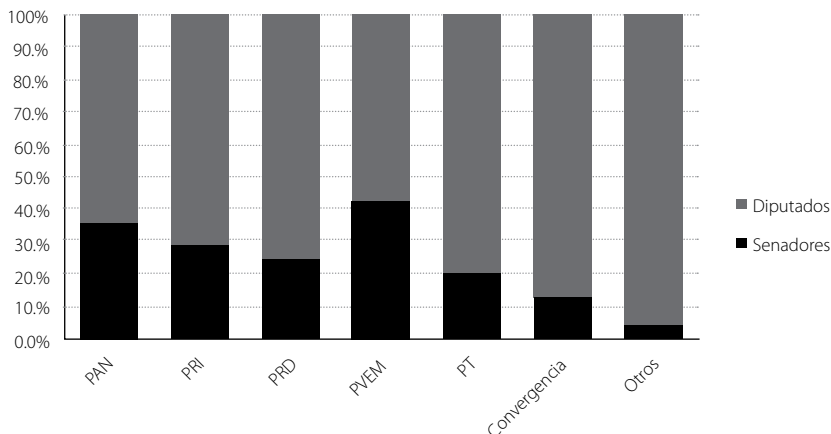
Parece que la presentación de iniciativas es vista como una obligación de los legisladores, no como una atribución que pueden ejercer o no. Ese criterio puede trivializar la producción de iniciativas y peor aún, los legisladores pueden asumir que su trabajo consiste en el solo acto de presentar la iniciativa sin preocuparse por lo que sucederá después con ella. Pueden considerar que cumplieron con presentar una iniciativa de un tema que les interese o que le hayan solicitado sus votantes. La responsabilidad de si se aprueba o no es del resto de legisladores o grupos parlamentarios. El grupo parlamentario muestra que está trabajando y muestra su preocupación por la materia electoral (por mencionar un tema) porque contabiliza 20 ó 30 iniciativas presentadas en un periodo ordinario. Esa percepción es errónea. Las 20 ó 30 iniciativas, por sí mismas, no sirven, no son productos útiles para la sociedad.

La Gráfica 2 muestra la proporción de iniciativas que presentó cada actor facultado en el periodo que se estudia. Entre el PAN, PRI y PRD se observa un equilibrio en el número de iniciativas presentadas. El PVEM les sigue aunque en una proporción un poco mayor a su porcentaje de diputados. Lo que pretendo ilustrar es que el número de iniciativas parece vincularse con el número de legisladores en cada grupo parlamentario, como si el diseño y presentación de iniciativas no fuera la tarea de los grupos parlamentarios en conjunto, sino el esfuerzo individual de los legisladores que los componen. Esto es lógico si se asocia el desempeño individual de los legisladores con la presentación de iniciativas, como un indicador de su desempeño y de que cumplen con las funciones encomendadas por la Constitución. Sin embargo, ese comportamiento no es tan justificable desde el punto de vista de la generación de reformas que promuevan una ideología partidista. Parto del razonamiento siguiente: entre más esfuerzos dispersos existan por partido, menor será la posibilidad de éxito en su aprobación. Si los grupos parlamentarios presentaran pocas iniciativas, pero detalladas, sustentadas en evidencia empírica y con proyecciones sobre su aplicación, su probabilidad de aprobación tendería a incrementarse. Además, la labor de cabildeo podría concentrarse y funcionar de manera coordinada sobre un solo proyecto.

Gráfica 2. Distribución de las 528 iniciativas presentadas de 1997 a 2008

Fuente: Elaboración propia con base en Base de datos de iniciativas de reforma electoral federal -Legislaturas LVII, LVIII, LIX y LX-, actualizada al 31 de agosto de 2008.

La Gráfica 3 muestra cómo se distribuye la presentación de iniciativas por grupo parlamentario, dependiendo de la Cámara que originó la iniciativa. En términos generales se puede afirmar que la presentación de iniciativas también responde a una lógica de proporción: los diputados presentan más iniciativas que los senadores porque son más. Sin embargo esta proporción parece modificarse en el caso del grupo parlamentario del PVEM y del PAN, cuyos senadores presentan alrededor de 40% de las iniciativas del total de iniciativas presentadas por todos los legisladores de esos partidos.

Gráfica 3. Distribución de las iniciativas presentadas de 1997 a 2008, por Cámara de origen

Fuente: Elaboración propia con base en Base de datos de iniciativas de reforma electoral federal -Legislaturas LVII, LVIII, LIX y LX-, actualizada al 31 de agosto de 2008.

Las iniciativas, por sí mismas y como documentos públicos, no tienen ninguna utilidad para el ciudadano. Su presentación no afecta ni beneficia directamente a los ciudadanos. Sólo si la iniciativa es aprobada cobra relevancia, antes no. Sin embargo, sí existe un costo que los ciudadanos deben pagar de manera indirecta, y es un costo de oportunidad de sus representantes.

En lugar de que los diputados y senadores dediquen su tiempo a la redacción y presentación de iniciativas sin posibilidades de éxito, pueden utilizar esos recursos materiales, humanos y de tiempo en otras labores propias de su cargo. Pueden realizar labores de gestión, de contacto con sus electores, asesorías, investigación y exigencia de rendición de cuentas de diversas instancias de gobierno, etcétera. O bien, pueden dedicar buena parte de su periodo en el cargo (tres o seis años) en construir y cabildear una o dos iniciativas que tengan grandes posibilidades de convertirse en ley y que le aporten beneficios a la sociedad.

De las 528 iniciativas presentadas en el periodo de estudio, sólo 30 fueron aprobadas.² Esto equivale a un índice de efectividad en la aprobación de 5.7%. Por lo tanto, 498 iniciativas fueron un esfuerzo infructuoso. La presentación de iniciativas requiere de la utilización de diversos recursos, sobre todo de tiempo y de personal para construirlas. Esos recursos invertidos en iniciativas no aprobadas, no generaron ganancias ni a los legisladores ni a la sociedad. Bien pudieron haberse aprovechado de otra manera.

Los números parecen indicar que los legisladores no asumen completa responsabilidad sobre la aprobación de sus iniciativas. Siguiendo la ética de la responsabilidad planteada por Max Weber,³ la responsabilidad de que una iniciativa se transforme en ley o no, es de quien o quienes la presentan, no del resto de legisladores que no tienen la "visión" para aprobar lo que es positivo para el país. Para que una iniciativa sea aprobada, primero debe contener argumentos y evidencia que demuestren que es viable, necesaria, y mejor que otras iniciativas sobre el mismo tema. El documento de la iniciativa debe complementarse con una labor de cabildeo por parte de los autores, pero ese cabildeo no puede ni debe sustituir al documento en sí.

Si la iniciativa tiene estos elementos, está escrita en un lenguaje comprensible y se explica por sí misma de manera lógica, entonces los legisladores están actuando conforme a una ética de la responsabilidad en el sentido expresado por Max Weber. Se están haciendo responsables de las consecuencias de sus actos. Con una iniciativa de esa calidad, y con una labor de difusión y cabildeo suficiente, entonces los autores sí pueden decir que ellos ya cumplieron con su trabajo, y que la aprobación ahora escapa de sus manos.

2 De las 30 iniciativas aprobadas, 21 fueron promovidas por la Cámara de Diputados, 7 por el Senado, una por el Ejecutivo y una por el Congreso de Baja California.

3 Weber (1967, 164) explica que la ética de la responsabilidad persigue la máxima de tener en cuenta las consecuencias previsibles de la propia acción, a diferencia de la ética de la convicción, según la cual si las cosas salen mal, la persona que las ejecutó no se siente responsable de ellas y culpa "al mundo, a la estupidez de los hombres o a la voluntad de Dios que los hizo así."

1.2 Objetivo de la metodología

La metodología propuesta busca obtener información que permita valorar, con elementos objetivos, la calidad de las iniciativas de reforma electoral que han sido presentadas por los distintos grupos parlamentarios. Por calidad se entenderá lo siguiente:

- Que la exposición de motivos de la iniciativa contenga cuatro elementos mínimos:
 1. Identificación del problema
 2. Alternativas de solución
 3. Presupuesto para su implementación
 4. Consecuencias previsibles

- Que exista consistencia entre los objetivos expresados en la exposición de motivos y la redacción de artículos que integran el texto legal. La consistencia debe darse en dos niveles:
 1. Tópicos tratados
 2. Sentido de la propuesta

La evidencia empírica del número de iniciativas presentadas lleva a inferir que éstas no cubren los estándares planteados arriba. Para determinar con certeza si esta afirmación se cumple, es necesario realizar un estudio detallado de las iniciativas bajo una metodología clara y específica.

1.3 Muestra para el estudio

Se propone estudiar una muestra aleatoria simple de las iniciativas de reforma electoral presentadas ante el Congreso de la Unión contenidas en la *Base de datos de iniciativas de reforma electoral federal -Legislaturas LVII, LVIII, LIX y LX-*. La base de datos fue elaborada por el Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Federal Electoral y contiene las iniciativas presentadas entre el 1 de septiembre de 1997 y el 31 de agosto de 2008. Está disponible para consulta del público en general a través de la siguiente dirección electrónica: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Bases_de_datos/.

La muestra debe tener el tamaño suficiente como para representar el universo de las 528 iniciativas presentadas en el periodo que abarca la base de datos de iniciativas. A partir de la aplicación de una fórmula estándar para determinar el tamaño de una muestra representativa, con un nivel de confianza

del 95%, el número de iniciativas que se deben analizar en esta propuesta de investigación es de 223.⁴

1.4 Método de análisis

La propuesta metodológica consiste en analizar las partes sustantivas de la iniciativa: exposición de motivos y texto del proyecto de ley. Se dejarán de lado los aspectos formales comúnmente destacados en los libros y manuales de técnica legislativa, y no se considerarán los artículos transitorios, ni la idoneidad del título, etc. Dichos elementos técnicos pueden solventarse con la utilización de formatos o listas de verificación con opciones limitadas, como han propuesto otros autores.⁵

Evaluar la exposición de motivos permitirá conocer la necesidad detectada por el legislador que deriva en la elaboración o modificación de una ley. Su contraste con lo planteado en la iniciativa mostrará si se consiguió materializar el objetivo a través del articulado, e inclusive si se modificaron las leyes planteadas en la exposición y otras correspondientes a la materia.

A partir de la selección de la muestra representativa, en cada iniciativa se analizarán elementos clave en la exposición de motivos y el texto legal. A continuación se explican tales elementos.

2. Exposición de motivos

Se analizará la consistencia interna y la utilidad de la información que contiene en términos de aportación de información suficiente para convencer al lector sobre la idoneidad de su aprobación. Por lo tanto, en la exposición de motivos de cada iniciativa se analizarán cuatro elementos mínimos para considerar que ésta se justifica a sí misma. Cada uno de estos elementos debe tener un valor máximo, uno mínimo y algunos valores intermedios. La suma de los valores resultará en la calificación de cada iniciativa para que puedan ordenarse de mayor a menor calidad.

1. *Identificación del problema.* La exposición de motivos debe explicar cuál es el problema que se pretende resolver con la propuesta contenida en la iniciativa. Este debe ser el elemento principal de cualquier iniciativa. No tiene sentido proponer soluciones sin problemas, de la misma forma que no es útil aportar respuestas sin preguntas. Si un problema está planteado de manera ambigua, la solución que se genere no podrá ser directa ni eficaz.

4 La fórmula aplicada es $n = (N \sigma^2 Z^2) / ((N-1) e^2 + \sigma^2 Z^2)$. Donde n = tamaño de la muestra; $N=528$ (universo); $\sigma=0.05$ (valor comúnmente aceptado cuando no se conoce la desviación estándar); $Z=1.96$ (para un nivel de confianza de 95%); $e=0.05$ (valor comúnmente aceptado para medir el límite aceptable de error muestral).

5 Nava 2004, Castellanos 2008, Sempé 2009.

En el Congreso de Estados Unidos se asume que los representantes populares no son expertos en los temas que deben legislar ni en la técnica legislativa necesaria para plantear una iniciativa exitosa. Tienen toda la razón, puesto que esos conocimientos no son, ni deben ser, requisitos para poder ser electos y desempeñar un cargo de elección popular. Por lo tanto, existen funcionarios especializados llamados redactores, los cuales tienen la obligación de orientar a los legisladores sobre la mejor manera de alcanzar un objetivo a través de la redacción de una iniciativa de ley. La redacción debe realizarse de tal manera que no deje espacio a la ambigüedad. Debe escribirse pensando en las posibles distorsiones que los abogados puedan interpretar a su favor, y que resulten alejadas del objetivo de la ley. Incluso, los manuales⁶ para redactar iniciativas destacan la obligación de los redactores de plantearle al legislador las preguntas adecuadas para aclarar el propósito de la iniciativa, de manera que el resultado sea una ley precisa y clara.

2. *Alternativas de solución.* Un problema puede atenderse de diversas maneras. Cada manera puede tener sus ventajas y desventajas. La exposición de motivos debe identificar algunas alternativas de solución viables y analizarlas. A partir del análisis, se debe convencer al lector de que la alternativa propuesta en la iniciativa es la mejor mediante la exposición ordenada de argumentos explícitos. En cierta medida se trata de un análisis costo-beneficio, pero no necesariamente planteada en términos económicos. Las alternativas de solución están ligadas a la identificación del problema. Su valor debe ser alto puesto que sin dichas alternativas no se pueden tener parámetros de comparación para valorar una propuesta de reforma.
3. *Presupuesto para su implementación.* En algunos países es un requisito necesario para presentar iniciativas de ley. En Estados Unidos, por ejemplo, existe la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos (Congressional Budget Office, CBO), la cual tiene entre sus funciones preparar las estimaciones de presupuesto, gastos o ingresos que se derivarían de proyectos de ley o resoluciones conjuntas de los comités de cualquiera de las Cámaras. También debe proyectar los gastos en que el gobierno deberá incurrir en el cumplimiento de las disposiciones de la legislación propuesta. Estas estimaciones de costos se incluyen normalmente en los informes de las comisiones que acompañan proyectos de ley o resoluciones, antes de que sean discutidos en la Cámara de Representantes o en el Senado de los Estados Unidos.

Actualmente la Cámara de Diputados cuenta con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), el cual puede funcionar como un símil del CBO del Congreso de los Estados Unidos. Tiene entre sus funciones “apoyar

6 El Congreso de Florida tiene documentos muy detallados y didácticos para apoyar la redacción de iniciativas de ley. Algunos incluyen listas de verificación (checklist) para evitar errores en la versión final de la iniciativa. Por ejemplo, puede consultarse la siguiente dirección electrónica: http://www.myfloridahouse.gov/contentViewer.aspx?Category=PublicGuide&File=About_The_Legislative_Process_Guidelines_for_Bill_Drafting.htm.

técnicamente a los legisladores en la realización de los impactos presupuestarios de iniciativas de ley que se dictaminan en el Congreso". Sin embargo, las iniciativas en materia electoral, incluidas las más recientes aprobadas en 2007 y 2008, no contienen un estudio sobre el impacto presupuestal de su aprobación. La Cámara de Diputados cuenta con una oficina que puede calcular el impacto en el gasto público que conlleva la aprobación de sus iniciativas, pero no se ha utilizado extensivamente. Un análisis de las consecuencias presupuestales por ejemplo, hubiera sido de mucha utilidad antes de aprobar el artículo 76, párrafos 6 y 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

6. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones en materia de radio y televisión.
7. El Instituto dispondrá, en forma directa, de los medios necesarios para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe, así como de las normas aplicables respecto de la propaganda electoral que se difunda por radio o televisión.

Ambas disposiciones se tradujeron en el gasto de 650 millones de pesos para comprar la infraestructura que el IFE necesitaba para ejercer sus nuevas facultades.⁷ Si una oficina del Congreso de la Unión hubiera realizado algunas proyecciones sobre el presupuesto que debería ejercerse para aplicar la reforma electoral 2007-2008, podrían haberse modificado algunas disposiciones para disminuir el gasto público en ese rubro.

Cabe señalar un área de oportunidad en este punto: el CEFP podría explotarse mejor si se convierte en una oficina de apoyo para la Cámara de Diputados y el Senado. Es cierto, la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Sin embargo, ambas Cámaras tienen la atribución de presentar y revisar iniciativas de ley sobre cualquier tema, y cualquier tema tiene un impacto presupuestal en mayor o menor medida.

4. *Consecuencias de aprobar la iniciativa.* Este elemento parte de un ejercicio de planeación. La exposición de motivos debe explicar qué pasará en la democracia o en el sistema político-electoral con la adopción de la iniciativa. ¿Las autoridades electorales podrán aplicar las nuevas disposiciones con los recursos fijos? ¿Qué presupuesto se necesita para aplicar las nuevas disposiciones? Si implican un ahorro en el presupuesto, ¿de cuánto? y ¿el ahorro es significativo respecto a los costos o pérdidas sociales?

Para ejemplificar la importancia de este elemento voy a rescatar un tema presente en varias iniciativas: la reducción en el número de legisladores de representación proporcional. Un argumento recurrente a favor de la elimi-

7 Secretaría Ejecutiva 2009, p. 61-3.

nación de algunos o todos los legisladores de representación proporcional es que hacen al Congreso muy oneroso y en realidad sobran porque no representan a nadie. Al reducir su número, los recursos que se emplean en pagar sus sueldos se podrán utilizar en el desarrollo de programas sociales o de infraestructura. Esos argumentos no podrían sostenerse si las iniciativas de reforma tuvieran como requisitos para su presentación la inclusión de consecuencias previsibles basadas en datos empíricos. En realidad no hay ahorro al reducir el número de diputados de representación proporcional de 200 a 100, y el número de senadores por el mismo principio de 32 a 0. Me explico. El presupuesto de todo el Poder Legislativo equivale al 0.3% del Presupuesto de Egresos de la Federación.⁸ Si por abreviar cálculos asumimos el gasto en la nómina del Poder Legislativo equivale aproximadamente al 30% de su gasto total, y que de ese monto las dietas de los diputados y senadores son una fracción, supongamos que la tercera parte, en total las dietas de legisladores son el 10% del presupuesto del Poder Legislativo. Si reducimos una quinta parte esa cantidad, por la reducción de una quinta parte de los legisladores, tenemos un ahorro aproximado de 0.006% del Presupuesto de Egresos de la Federación. No hay programa social que pueda mantenerse con esa cantidad de dinero y que implique un cambio relevante en el desarrollo del país. En contraste, los ciudadanos tendrían que asumir el costo de tener una menor representatividad. Automáticamente los legisladores de los partidos pequeños desaparecerían, y los niveles de sobrerrepresentación se incrementarían. Los costos políticos serían mucho más grandes que el ahorro económico obtenido con la aprobación de una iniciativa con esas características. Calcular las consecuencias previsibles valora la ética de responsabilidad de quien promueve la iniciativa. Toman una decisión y se hace responsable de las consecuencias.

3. Texto legal propuesto

El texto legal consiste de los artículos que se pretenden reformar, derogar o crear con la iniciativa. Es la aplicación en la norma de los objetivos planteados. Corresponden al diseño normativo que modificará la conducta de los actores a los que está dirigida la norma de manera que su conducta derive en un escenario que cumpla con los objetivos que el legislador persigue al plantear la iniciativa.

Para verificar la calidad del texto legal, se verificará que existan por lo menos dos elementos:

⁸ Ver Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Presupuesto de Egresos de la Federación 2010. Comparativo por Unidad Responsable del Gobierno Federal, 2009 – 2010".

1. Consistencia entre el tema o temas tratados en la exposición de motivos y el tema o temas en el apartado del texto legal. El requisito parece obvio, sin embargo las iniciativas tienden a incluir exposiciones de motivos con una disertación extensa sobre temas ajenos a la reforma planteada. Por ejemplo, varias de las iniciativas sobre el voto de los mexicanos en el extranjero o el régimen de financiamiento de los partidos políticos incluyen discusiones sobre los pueblos mesoamericanos o la Constitución de Cádiz. En ocasiones parece que los redactores de iniciativas consideran el apartado de exposición de motivos como el espacio ideal para plasmar un discurso político que trascienda el tiempo. Pero ese discurso en nada ayuda a entender las modificaciones legales que se proponen.
2. Consistencia entre el sentido de la propuesta explicada en la exposición de motivos y el sentido del texto legal. Este elemento funciona como un segundo mecanismo de control al de identificación del problema. Si el redactor de la iniciativa no tiene claro el problema que busca solucionar, entonces es probable que el texto legal no responda al planteamiento de la exposición de motivos. En algunos casos extremos pueden encontrarse planteamientos francamente contradictorios. Por ejemplo, hay iniciativas cuyas exposiciones de motivos advierten sobre los peligros de los mecanismos de democracia directa, pero en el texto legal proponen que el Congreso tenga facultad para legislar sobre ellos (como si el Congreso no pudiera aprobar leyes sobre ese tema).

Cabe una advertencia sobre los alcances de la evaluación: debido a que la tasa de aprobación de iniciativas es pequeña, no se puede vincular la calidad de la iniciativa con el éxito de una iniciativa en ser aprobada y convertirse en norma. En la práctica, no existe un número de observaciones suficiente como para determinar una relación clara entre ambos elementos.

3.1 Beneficios probables

- Los resultados de la investigación pueden servir para mejorar la actividad legislativa en la construcción de iniciativas de reforma.
- Puede generar elementos para evaluar el desempeño de los legisladores sobre elementos objetivos y basados en la medición de calidad sobre el desempeño de una función sustantiva.
- A partir de los resultados de la investigación propuesta, se pueden generar elementos que aporten información útil para crear oficinas especializadas en la redacción y revisión de iniciativas, dentro de la estructura del Congreso de la Unión.
- Podrán derivarse reglas y procedimientos para mejorar el diseño y contenido de iniciativas de reforma.

Bibliografía

- CARBONELL, Miguel y Susana Thalia Pedroza de la Llave. 2000. *Elementos de técnica legislativa*. México: IJ-UNAM.
- CASTELLANOS Hernández, Eduardo de Jesús. 2008. *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*. México: Secretaría de Gobernación.
- HERNÁNDEZ Sampieri, et al. 2006. *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Instituto Federal Electoral. 2008. *Base de datos de iniciativas de reforma electoral federal (legislaturas LVII, LVIII, LIX y LX) actualizada al 31 de agosto de 2008*. México: IFE. Disponible en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Bases_de_datos/.
- KARPEN, Ulrich. 2004. "La evaluación de las consecuencias de las leyes", en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. Núm. 8. Madrid.
- LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro. 2002. *Técnica Legislativa*. México: Mc Graw Hill.
- MEEHAN, José Héctor. 1976. *Teoría y técnica legislativas*. Buenos Aires: Depalma.
- MINOR Molina, José Rafael y José Roldán Xopa. 2006. *Manual de técnica legislativa*. México: H. Cámara de Diputados LIX legislatura – Porrúa.
- MURO Ruiz, Eliseo. 2008. *Algunos elementos de técnica legislativa*. México: IJ-UNAM.
- NAVA Gomar, Salvador Olimpo. 2000. *Interpretación y Reforma: Dos Figuras de la Dinámica Constitucional distintas y complementarias*. México: Universidad Iberoamericana.
- NAVA Gomar, Salvador Olimpo. 2004. *Manual de Técnica Legislativa*, México: Universidad Anáhuac México Sur-The State University of New York- USAID- Konrad Adenauer Stiftung- D&P Consultores.
- Secretaría Ejecutiva. 2009. *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009*. México: IFE.
- SEMPÉ Minvielle, Carlos. 2009. *Técnica legislativa y desregulación*. México: Porrúa.
- SVETAZ, María Alejandra et. al. 1999. *Técnica Legislativa*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni editores.
- WEBER, Max. 1967. *El político y el científico*, México: Alianza Editorial.

Normatividad

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Fuentes electrónicas

- <http://www.cbo.gov/aboutcbo/policies.cfm>
- http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas__1
- http://www.leg.wa.gov/CodeReviser/Pages/bill_drafting_guide.aspx
- <http://www.latinobarometro.org/latino/LATAnalyze.jsp>
- http://www.myfloridahouse.gov/contentViewer.aspx?Category=PublicGuide&File=About_The_Legislative_Process_Guidelines_for_Bill_Drafting.htm
- http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Senate_legislative_process.htm

◆ La lógica y el lenguaje en la creación de normas jurídicas

Miguel Ángel Camposeco Cadena¹

1. A manera de introducción

Las notas que aquí presento refieren aquella etapa que describe la necesaria experiencia previa con la cual tienen y deben contar los legisladores como miembros y representantes de una comunidad político social, y su estrecha vinculación con los actuales y vigentes procedimientos, tanto formales como informales, que se siguen en el interior de las Cámaras del Congreso Federal, para preparar, iniciar, dictaminar, discutir y aprobar las iniciativas de ley para convertirlas en norma jurídica vigente. Actividades, todas ellas, que requieren conocimientos previos y aplicación de técnicas que tienen reglas y principios, dentro de un orden y procedimiento lógico.

Este ensayo tiene como principal objetivo divulgar el conjunto de conocimientos que un legislador puede poner en práctica cuando asume la trascendental tarea de iniciar o participar en el proceso constitutivo de las normas del Derecho.

El texto organiza una explicación sobre los principios y la lógica que usan los legisladores para construir el lenguaje de la ley. Se parte de la idea de que el legislador aplica, porque conoce, una lógica propia del proceso parlamentario. Que otra es la lógica del Derecho, que abarca las operaciones fundamentales del concepto, juicio y raciocinio con clara y plena aplicación en el campo del deber; y otra más, complementaria, es la aplicación de la lógica general entendida como una ciencia aplicable en sus dos aspectos: a) el normativo, que da las normas o reglas, para saber si algo está bien o mal hecho; y b) la de ciencia aplicada, arte o técnica, que señala el procedimiento pertinente y apropiado para realizar algo.

¹ Licenciado en Derecho por la UNAM; Maestría en Derecho Constitucional y Administrativo UNAM. Especialidad en Derecho Parlamentario UAM Iztapalapa. Oficial Mayor de la Gran Comisión Cámara de Diputados L. Legislatura. Diputado Federal LI Legislatura. Director General de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados LIV Legislatura. Autor de diversos textos sobre Derecho Parlamentario, Técnica Legislativa y Lógica Parlamentaria.

Uno de los objetivos que se persiguen es proponer una reflexión que vincule los diversos tipos de reglas que rigen el orden jurídico parlamentario y las reglas de carácter lógico que debe seguir el legislador para llevar a cabo apropiada, pertinente y eficazmente su función legislativa. Entre ellas destacaremos el análisis lógico lingüístico de las proposiciones jurídicas por construir y construidas, para explicitar la posible existencia de esta nueva rama de la lógica: la lógica parlamentaria.

Al plantear y delinear, únicamente, la existencia de un fenómeno del pensamiento cuya función es generar normas de carácter jurídico, se persigue bosquejar un plano provisional de un campo de conocimiento aún inexplorado. Pero en el curso del trabajo he creído llegar más lejos. Estimo que la lógica parlamentaria, como una rama aplicada de la lógica general, tiene grande importancia para ordenar, comprender, formar, explicar y desentrañar el aparente misterio de unas reglas (aún ignoradas) que se contienen en los métodos de creación normativa. Además, existen las determinantes lógicas del lenguaje jurídico que atienden tanto al contenido como a la forma de los preceptos de las leyes.

Todo esto tiene un sólido fundamento ya que el pensamiento discurre a través de las palabras que para formar un conocimiento sea particular o universal, requieren de la organización y estructura que les proporciona la aplicación de ciertos y propios postulados lógicos.

Esta clase de lógica aplicada, que toma fundamentos de la lógica formal y principios y métodos que le proporcionan otras lógicas aplicadas, ni encasilla ni encierra la actividad del legislador a los rígidos moldes de un pensamiento estricto. Por el contrario, la lógica parlamentaria permite que las normas se redacten en forma correcta, justa, posible, con la precisión de un lenguaje flexible y asequible a los derechos y responsabilidades que contiene, conveniente al tiempo y al lugar en que se expide, necesaria, útil y clara para que nadie caiga en engaño por su oscuridad o defecto en su redacción.

En efecto, como afirma Rodolfo Pagano² los ejemplos de “mala” redacción legislativa están a la vista de todos. Sus características son muy variadas: ambigüedad sintáctica y semántica, antinomias, redundancias, abuso de las remisiones, frecuencia de citas no textuales, referencias a normas abrogadas o no pertinentes, abrogaciones innominadas, derogaciones tácitas, normas intrusas, disposiciones manifiesto, incoherencia entre los fines declarados y las disposiciones normativas, fragmentación de la normativa en lugar de una disciplina orgánica, estratificación de las normas en lugar de un texto nuevo, confusión o ignorancia de vocablos que tienen un preciso significado técnico-jurídico, permisibilidad de derogar disposiciones de segundo orden normativo

2 Técnica Legislativa y Sistemas de Informática, Pág. 44. *Informática y Derecho*. Ediciones Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1988. Al citar A. A. Martino, en su ensayo *Sulla progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato*, en *Studi Parlamentari e di Política Costituzionale*, 1977, No. 38.

mediante la aplicación de acuerdos administrativos del Ejecutivo, por sólo citar algunos de los casos más comunes.

La aplicación de la lógica reduce discrepancias de la realidad con la idea, precisa la importancia de los conceptos y fundamenta en el juicio de la ley el silogismo de la hipótesis normativa. Igualmente abre causas para integrar en un sólo haz de voluntad, todas las características que reúnen los legisladores para hacer la ley: conocimiento directo del problema real, competencia en la materia objeto de la norma, sensibilidad y evaluación política de los intereses en juego, nociones o conocimientos explícitos de orden jurídico, habilidad para sintetizar y reducir el cuerpo y los elementos de los problemas o negocios puestos a su conocimiento y, por último, facilidad y claridad al redactar el lenguaje normativo.

Bajo esta óptica, los temas propuestos constituyen un rico filón para el análisis de las cuestiones parlamentarias. La falta de literatura especializada, justifica plenamente la necesidad de realizar estudios de exploración sobre algunos de los tópicos hoy ausentes del trabajo e investigación jurídica como es la lógica y el lenguaje que emplea el Legislador para crear normas jurídicas.

Hay una exigencia latente en el propio medio parlamentario, con el propósito de documentar y transmitir la riqueza de la experiencia histórica, referida a los aspectos esenciales de la operación normativa de los órganos generadores del Derecho. De igual forma, urge la afirmación y ordenación científica de la existencia de un conjunto de reglas lógicas que norman la actividad de producción intelectual jurídica de los miembros de las Cámaras.

Deseo, con estas reflexiones, aportar un nuevo enfoque de discusión para que, dentro del campo de la doctrina, se pueda configurar la lógica legislativa que ordena la metodología del proceso legislativo. Además, exponer la existencia de reglas de naturaleza lógica, aún no develadas por el investigador parlamentario.

No obstante que el tema que se aborda ahora es de suyo complejo, considero que también en este texto -aunque en forma elemental-, se plantean de manera didáctica diferentes problemas teóricos y prácticos de la lógica parlamentaria o legislativa (como se acepte) que sirven para fundar y regir el pensamiento y el conocimiento jurídico legislativo.

2. El legislador como creador de la norma

La creación de normas de carácter obligatorio, es decir, exigibles por la vía del derecho, sólo puede llevarse a cabo en el mundo del deber ser y en dos campos de la producción y actividad jurídica: el público y el privado.

El primero abarca, primordialmente, el campo de la actividad legislativa del Estado. Atendiendo la concepción constitucional de la división de poderes, la

producción de diversas normas jurídicas se atribuye y realiza por los órganos de cada uno de los tres poderes que integran el supremo poder de la federación: el Legislativo, Ejecutivo y el Judicial; y en tres diversos órdenes competenciales: federal, estatal y el municipal.

De acuerdo a esta organización constitucional cada poder, en ejercicio de sus facultades, emite normas generales y abstractas las cuales se diferencian entre si por varias de sus características, entre otras, en razón de su naturaleza; en atención al órgano que las expide; al procedimiento seguido para su emisión, ya formal ya material; y al ámbito espacial y temporal de aplicación y validez, pero en todas ellas se encuentra como denominador común, el principio jurídico de la razón suficiente que les sirve de fundamentación, legitimación, legalidad, coerción y eficacia jurídica.

El segundo campo, más dinámico, productivo, propositivo y novedoso, se circunscribe al ámbito privado de la creación de normas concretas e individualizadas que realizan:

- a. Los particulares en los dominios de la soberanía de la voluntad del hombre, en el que destaca su voluntad para crear las propias reglas jurídicas que crean derechos y obligaciones entre las partes, mediante la celebración de convenios, contratos o actos de cualquier género jurídico.

Todo ello ocurre mediante la celebración de actos bilaterales o por declaraciones unilaterales de voluntad, asumidas, expresadas y perfeccionadas, al tenor de los principios del derecho o por la aplicación de las normas establecidas.

- b. Las instituciones que expiden cuerpos de normas de obediencia general, por adhesión o convención voluntaria, que rigen para aquellos miembros que se vinculan o pertenecen a escuelas, sociedades, asociaciones, clubes, entre otras; al igual que el conjunto estatutario que también emiten las instituciones de carácter social (sindicatos, cooperativas) con iguales propósitos.
- c. Los jueces, que al ejercer su función jurisdiccional tienen como principal actividad la creación de normas concretas e individualizadas, dotadas de poder coactivo y que nacen y toman cuerpo en las sentencias que pronuncian al dirimir y poner fin a las controversias que han sido puestas bajo su jurisdicción. Nadie pone en duda que en cierta medida los jueces legislan el derecho de aplicación concreta e individual, en tanto que los legisladores expiden las leyes generales y abstractas. Estas son obedecidas por todas las personas sin distinción; aquellas, las de los jueces, deben ser obedecidas por individuos ciertos y determinados.

No obstante que este campo es de una enorme riqueza conceptual y de gran interés para el jurista, por los complejos problemas de carácter técnico que presenta el fenómeno de la interpretación judicial, que no se aborda por su gran extensión y porque no corresponde y excede los límites y fines propuestos en este trabajo.

Aquí sólo se trata sobre la elaboración formal de las normas del derecho por los órganos del Poder Legislativo, cuyo proceso aún conserva muchas facetas desconocidas para el común de los ciudadanos y, a la vez, varios aspectos que no han sido explorados ni explicados con suficiencia y propiedad.

De entre esas muchas facetas, hay una de suyo importante y que se relaciona con los necesarios *conocimientos, métodos y procedimientos lógicos* que utilizan los legisladores para preparar, formular, discutir y aprobar las leyes por las cuales se gobierna la sociedad.

Una ley formalmente expedida y en vigor, siempre empieza por una idea o concepto que nace en la mente del legislador. Con la apreciación de la realidad, la idea paulatinamente se convierte en un juicio que se expresa como una proposición o enunciación. Luego, cuando después de un proceso reflexivo determina promover la ley, la mente del legislador utiliza el raciocinio lógico para analizar los diversos elementos de carácter social, político o económico, que confluyen al problema y su solución y la previsión de sus consecuencias. Con los resultados de esta operación intelectual, procede a formular la argumentación y el fundamento necesarios para dar sustento y justificación al texto de la iniciativa de ley correspondiente.

En términos generales, todo legislador requiere los mismos conocimientos previos y necesarios para la preparación de una proposición de ley, sin importar si se promueve desde el Poder Ejecutivo o desde el Poder Legislativo; es decir, no tiene mayor importancia quien sea el titular del derecho de la iniciativa que se promueva.

El estudio de las circunstancias que se relacionan con la actividad del legislador y que inciden directamente sobre la producción de las normas jurídicas, pueden apreciarse desde dos vertientes: a) aquella que contempla las cuestiones de carácter práctico, y b) la otra que analiza las de orden teórico.

A lo largo de este ensayo se pondrá de manifiesto que cualquier legislador, con independencia de los conocimientos teóricos que se sugieren como necesarios, sólo puede aprender a resolver los problemas técnicos legales que plantea la formación de una ley, encarando directamente las situaciones que la rodean. No obstante, conviene, y debo enfatizar lo indispensable que resulta, ceñir el pensamiento y la acción del legislador a los cánones y las reglas del pensamiento lógico para que su trabajo sea eficaz y aceptable.

Deseo aclarar que cuando aludo al concepto legislador éste queda referido indistintamente a la persona que tiene bajo su responsabilidad conducir las diversas etapas previas y las correspondientes al proceso de formalización de

la norma, sin importar que se trate del jurista o del técnico que desde el ámbito del Poder Ejecutivo propone y elabora un proyecto de norma o del Representante Popular que, al interior de su Asamblea, tiene el derecho de iniciar la ley y la responsabilidad de conducir o participar en el especial procedimiento parlamentario. La distinción sólo vale con propósitos didácticos, de ninguna manera para distinguir, calificar o estimar importancia en la función que cada uno de ellos cumple, por disposición de la ley, para que se produzca la norma final.

3. El pensamiento común y el pensamiento jurídico

El primer tópico que aborda el legislador para construir una norma de Derecho, es determinar el uso apropiado y la utilización correcta del lenguaje. Debe partir de una realidad que no admite controversia: no existe un lenguaje propio y especializado para hacer las leyes. El legislador tiene que tomar palabras del lenguaje común conectándolas, reinventando su nueva dimensión conceptual, es decir, creando los nuevos conceptos con la pertinencia y el estricto sentido que le exigen los nuevos contenidos de las palabras que luego serán formalizadas como lenguaje jurídico.

Dado el origen y calidad política del representante popular, se infiere que en su contacto social y en el trabajo que debe desempeñar en las Cámaras, utiliza una gran cantidad del lenguaje normal, el que de ordinario usan todos los miembros de su comunidad. El hecho de ser representante de un grupo social y político, no es condición que le exija utilizar un lenguaje tecnificado. Más bien, la satisfacción de la exigencia de emplear palabras específicas, con referencias y contenidos de carácter tecnificado, deriva de su formación o actividad profesional.

Puesto que el lenguaje jurídico solo existe en el ámbito de dicha ciencia y se expresa reducidamente en los textos legales, no es obligatorio que el legislador lo domine ni se requiere como precondition para participar en la formación de las leyes. Como afirmé, el legislador tiene que inventar el lenguaje que se expresa en las leyes,³ mismo que, al someterlo a los procedimientos colectivos del análisis, la discusión de sus contenidos y aprobación final de los textos que informan los artículos de las leyes, deviene ya sancionado y codificado en el lenguaje jurídico.

El lenguaje cotidiano es una fuente directa de información para construir la ley, pero difiere, en cuanto a su sentido y significación del lenguaje jurídico. Se puede decir que las palabras de curso ordinario, merced al proceso parlamentario de combinarlas para crear ideas y conceptos jurídicos, adquieren una nueva dimensión convencional, de diferente naturaleza y contenido, así como

3 Breton Platts Mark de.- *Sendas del Significado. Introducción a una filosofía del lenguaje*. Pág. 13. Trad. Cecilia Hidalgo y Eduardo A. Rabossi. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Filosóficas. Fondo de Cultura Económica, México. 1992.

de nuevos alcances en el ámbito de los derechos y responsabilidades. De allí que cuando el legislador transforma el lenguaje cotidiano en lenguaje jurídico, se requiera su correcta y adecuada divulgación.

Por este fenómeno, las normas del derecho tienen un indiscutible carácter didáctico y educacional. Cada texto de la norma que se incorpora al acervo del derecho positivo vigente participa de este proceso de transformación de sus contenidos referentes y referidos, es decir, que sus textos y contenidos, así como los objetos que refiere y los significados que atribuye, requieren y justifican su nueva función explicativa y conceptual.

Para obviar la excusa legal o el desconocimiento de los derechos y obligaciones que otorga o impone la ley, el Estado ha concebido una serie de reglas para divulgarlos, entre las que se incluye: la publicación y difusión a todos los niveles de comprensión del contenido de las normas para que todas las personas, funcionarios o ciudadanos, o los sujetos obligados por las mismas disposiciones, las conozcan apropiadamente; la enseñanza de su valor y el de sus alcances obligacionales; y hasta la explicación e interpretación de sus textos a cargo de autoridades competentes, como una función inherente al ejercicio de su cargo.

Tales son los casos, en materia civil federal, de lo que previene el Código Civil en su artículo 3o., que obliga a la autoridad a publicar en el periódico oficial las leyes, reglamentos, circulares y cualesquiera otras disposiciones que sean de observancia general, y por lo tanto su vigencia obliga y surte efectos tres días después de dicha publicación; otro tanto sucede, con las leyes fiscales⁴, que específicamente imponen la obligación a las autoridades de explicarlas a los contribuyentes, utilizando en lo posible un lenguaje llano alejado de tecnicismos y en los casos en que las disposiciones sean de naturaleza compleja, entonces deben elaborar y distribuir folletos para orientar y auxiliar a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones.

Igual obligación también se impone a los funcionarios fiscales facultados debidamente para dar a conocer a las diversas dependencias de la Administración Pública, de cualquier nivel gubernamental, el criterio que deberán seguir en cuanto a la aplicación de las disposiciones fiscales.⁵

Es claro que el lenguaje cotidiano no se opone pero es diferente al lenguaje jurídico referido y contenido en las disposiciones legales. Cada lenguaje tiene diferente naturaleza y función convencional de interrelación y comunicación entre las personas. Los pensamientos que se construyen con uno u otro obedecen a diferentes lógicas, expresan distintas notaciones filológicas e ideológicas y propios contenidos referenciados.

En el primero, en el lenguaje cotidiano, los cánones de la lógica formal permiten formalizar la abstracción de las ideas a partir de su desmaterialización de la percepción sensible de los objetos existentes en la realidad. De igual manera

4 Artículo 33 fracción I del Código Fiscal de la Federación.

5 Artículo 35 del Código Fiscal de la Federación.

se procede a la construcción de conceptos o de juicios de diversa naturaleza, clase o función, tales como los estimativos, descriptivos de hechos, circunstancias o conductas, entre otros, que deben por necesidad ser verdaderos o falsos; en tanto que con el segundo, con el lenguaje jurídico y utilizando las reglas de la lógica pertinente, también se determina la validez de las ideas o conceptos de índole prescriptivo que relacionan derechos y obligaciones, además de formular juicios y razonamientos para determinar su validez o invalidez, y no la verdad o falsedad de los mismos.

El legislador emplea en su actividad diversos tipos de lógica que, por citar algunos, puede incluir la lógica tradicional, la lógica estimativa, la lógica de la razón vital, la lógica de la finalidad, la lógica del tiempo, la lógica de la acción, la lógica de las palabras, que no son todas las lógicas existentes pero que tampoco son lógicas aisladas, sino que son parte de la gran lógica general.

En la primera etapa de su trabajo, que es aquella relacionada con la investigación sobre la necesidad de legislar en cierta materia o sobre cierto asunto, emplea todos los principios que le aporta ésta lógica para allegarse la información necesaria de una forma apropiada y correcta y, una vez en su poder, habiendo comprendido las relaciones de causa-efecto de los fenómenos sociales, proceder a su ordenación sistemática para llegar a las conclusiones que fundamenten su propuesta lingüística de naturaleza jurídica.

Para ello tomará el fenómeno o hecho social, particular o colectivo, a fin de analizarlo y sintetizarlo mediante un proceso de reflexión y su resultado también demandará una buena dosis de "sensibilidad política" con el prudente sentido común que deben tener los hombres en su conducta personal y social. Este principio aceptado comúnmente se apoya en una virtud: la prudencia; y en una cualidad: el sentido común. Claro que esta concepción, útil al legislador, al imbuirse en la problemática social o comunitaria, previa a su formulación propositiva de la norma, resulta de suyo intrascendente para el mundo del derecho. Si acaso, podría llamar la atención, dentro del ámbito de la ontología jurídica, como preceptiva de conducta ética, y considerarla al momento de integrar la norma, como el supuesto de aquella parte denominada prótasis⁶; es decir, la proposición que describe el hecho jurídico, la relación o comportamiento que condiciona las consecuencias normativas.

4. El uso de la lógica

Los legisladores aplican la lógica. Su trabajo no puede desarrollarse sin esta importante herramienta. Hoy en día, puede afirmarse que la lógica estudia las leyes generales del cambio, tal como operan en la totalidad del universo. Por

⁶ Amedeo G. Conte. *Ricerche in tèma d'interpretazione analógica*. Pubblicazioni della Università di Pavia. Pavia, 1957. Pág. 39. *Cit.* García Maynez Eduardo. *Lógica de Raciocinio Jurídico*. Pág. 32. Publicaciones Diana. Fondo de Cultura Económica. México 1964.

otra parte, tal como se descubre con la observación más somera, el hombre reflexiona antes de actuar, primero traza los planes de su actividad y sólo después los pone en ejecución práctica. Sobre todo, cuando quiere actuar con éxito, tiene que pensar; debe conocer las condiciones y las posibilidades de su acción, antes de ejecutarla. Por lo tanto, la lógica es aplicada por el hombre en la realización de sus actividades fructuosas, porque en ella se resumen los resultados del conocimiento y por ella se advierten los medios de su aplicación. En consecuencia, la lógica no es únicamente el instrumento empleado para elaborar la ciencia, sino que constituye la expresión activa de la entraña misma de los procesos naturales y sociales y es, ante todo, el instrumento para la actuación práctica del hombre en el mundo.⁷

Aplicando sus principios acceden al conocimiento político de la realidad social, de sus complejas interrelaciones de intereses, al entramado de las cuestiones económicas, los problemas que viven las comunidades, y participan de la voluntad colectiva de transformación democrática de las formas de gobierno y de la convivencia comunitaria. Hoy en día, el mandato representativo del legislador tiene nuevos contenidos y perfiles; es más tecnificado porque así lo exigen las nuevas leyes; difiere, radicalmente, de la concepción tradicional del mismo.

Por diversas razones, que no corresponde analizar en el presente trabajo, al igual que los partidos políticos la sociedad civil está tomando un curso de acciones razonablemente más agresivas, más incisivas, de mayor presencia y determinación. Por primera vez en muchos años, una parte considerable del poder político, atribuido al Estado o a los titulares de los órganos de gobierno, se encuentra en un acelerado proceso democratizador que se ha ido desplazando hacia los grupos organizados con vocación gestinaria para que lo ejerzan corresponsablemente tanto en la conducción gubernamental como y en forma paralela a la acción pública de la prestación de los servicios públicos, particularmente en los procesos y asuntos electorales.

En este entorno, se desempeñan los legisladores. Tienen necesidad de conocer el rumbo que quiere la sociedad y el peso específico de los grupos políticos activistas, para contrastarlo con la realidad a fin de encontrar un equilibrio entre todo ello y las posibilidades reales de organizar por medio de leyes democrática, justas y eficaces los recursos materiales, económicos, financieros y humanos, a fin de redistribuirlos más equitativamente por la vía de la prestación de servicios o la creación de oportunidades, con el fin de concretar objetivos tangibles, de acuerdo a los principios y postulados de la ideología por la cual luchan.

Comprender cabalmente este complejo mundo de fenómenos exige la aplicación de métodos eficaces de conocimiento. No es suficiente con tratar de aplicar el llamado sentido común ni expresar el deseo manifiesto de servir o tratar de solucionar empíricamente los problemas. Se requiere el empleo de

7 Elí de Gortari, *Opus Cit.* Pág. 23

las imprescindibles reglas de la lógica para razonar en forma correcta y poder tomar conciencia cierta del entorno, prever el curso del tiempo, deslindar los campos y planos circunstanciales de los valores en juego y su relación con el espacio objetivo, atribuir el correcto significado a los hechos, identificar la voluntad social diferenciándola de la voluntad política de los grupos, y singularizar los factores y los actores reales de poder, para definir los alcances de su intervención.

Se puede decir que el legislador concibe al hombre como ser eminentemente social, como el principio y fin de su acción y poder político, como destinatario final de toda cultura y civilización; en suma: como la medida del supremo valor de justicia que postula el derecho.

De igual manera el legislador usa dos tipos de lógica: aquella que se ha definido como la suma de varias lógicas cuyos principios conoce o infiere, que permiten aplicar “razonablemente” ciertas reglas de criterio para orientar su pensamiento en forma correcta y verdadera, tanto en sus dimensiones de formal e informal; también aplica la lógica del derecho. Cada una opera en momentos diferentes; no obstante al interactuar hay interferencias, superposiciones y combinaciones entre ambas.

La aplicación de la lógica permite al legislador desentrañar el verdadero significado de los problemas que analiza, en tanto que la utilización de los principios generales del derecho, así como los especiales de la lógica jurídica, le permitirán construir una proposición legislativa factible de convertirse en ley; es decir, puede transformar su deseo y expectativa de legislar en cierta materia o asunto, en una concreta realidad jurídica.

La técnica del razonamiento utilizando el método de las ciencias, se complementa con el uso de la técnica y la lógica del razonamiento legal. Sin olvidar que la norma jurídica que se producirá es un trozo de vida y conducta humana objetivada, en la cual se encarna y establece un tipo de acción humana que, después de haber sido vivida o pensada por el legislador, queda como plan que se convierte en pauta normativa para las personas y cuyo valor de aplicación se apoya en el poder jurídico del Estado.⁸

La importancia de emplear un método de trabajo y la determinación formal de ceñir la actividad del conocimiento y del pensamiento a ciertas reglas instrumentales, permiten al legislador organizar y ordenar su trabajo científico.

Los métodos de la ciencia de empleo más común y que por su eficacia se recomiendan para el trabajo legislativo son, entre otros: a) Método deductivo, b) Método inductivo, c) Método analítico, d) Método sintético, e) Método estadístico y f) Método analógico.

Cualquiera resulta apropiado para la investigación del legislador ya que, cada uno por su composición instrumental, le permitirá abordar los fenómenos que estudie desde una visión esquemática integral, para describir tanto su

8 Luis Recasens Siches. *Nueva Filosofía de la Interpretación del Derecho*. pág. 135. 2ª ed. Editorial Porrúa. México, 1973.

perspectiva general como cada uno de los elementos específicos que les sean comunes. Por consecuencia, del necesario proceso de abstracción de los fenómenos investigados, deviene la validez del método científico seleccionado que debe reunir, básicamente, las características de objetividad, racionalidad y sistematicidad.

En este punto es conveniente recordar la definición del conocimiento para evitar, hasta donde sea posible, la confusión que se presenta entre conocimiento y pensamiento, derivada de la existencia de dos tipos de representaciones internas, muy diferentes las unas de las otras y completamente irreducibles.⁹

Unas son las representaciones sensibles y otras las representaciones intelectuales. Las primeras son singulares, captadas por medios de los sentidos, reciben el nombre de imágenes y no son objeto de estudio directo de la lógica; las segundas, son universales, es decir, aplicables a los objetos que presentan características iguales, se captan por un proceso intelectual, se llaman pensamientos y constituyen el objeto material de la lógica.¹⁰

El conocimiento es la operación por la cual el legislador obtiene representaciones internas de un objeto, por lo tanto, tiene cuatro elementos: a) el sujeto, que es la persona que conoce, que a través de los sentidos capta y se posesiona de las características de un objeto o fenómeno de la realidad; b) el objeto, que es la cosa que se conoce por el sujeto; c) la representación, que es el contenido captado en la facultad cognoscitiva y que se refiere a un objeto; y, d) la llamada operación, que consiste en el acto mismo del conocer.

El pensamiento en general, tiene tres operaciones típicas: la idea, el juicio y el raciocinio. Y tres expresiones con las que se concreta: el término o palabra, la composición y la argumentación; o, explicado de otra manera, el término es la expresión externa ya sea oral o escrita de una idea. La proposición, de igual manera, es la expresión de un juicio. En tanto que, la argumentación, resulta ser la expresión de un raciocinio o razonamiento.

La idea o concepto es la representación de un objeto en el plano del pensamiento, sin afirmar ni negar nada acerca de él. El juicio es la afirmación o negación de una idea respecto a otra, es decir, una operación intelectual, por la cual se afirma o se niega un predicado de un sujeto. El raciocinio es la obtención de un nuevo conocimiento a partir de otros ya establecidos.

5. Los principios lógicos

Los principios de la lógica formal, llamados principio de identidad, principio de no contradicción, principio de tercero excluido y principio de razón suficiente, se basan en sus correspondientes principios ontológicos.

9 Gutiérrez Sáenz, Raúl. *Introducción a la Lógica*, pág. 60 y sigs. 29 ava. edición. Editorial Esfinge. México, 1994.

10 Gutiérrez Sáenz, *Opus cit.* pág. 65.

A diferencia de los principios lógicos, que se refieren siempre a un objeto y lo suponen, los ontológicos, valen *a priori* para todo objeto, ya que son mucho más amplios y por tanto se apoyan en la esencia, en el ser de los objetos cuyo valor se extiende, también a los objetos o (pensamientos) lógicos.¹¹

Para el legislador resulta de suma importancia conocer y determinar el valor y alcance de los principios que informan, por un lado, la ontología y la lógica formal, y por otro, los principios de la ontología jurídica y de la lógica jurídica, a fin de establecer con claridad sus diferencias.

El sustento de todos ellos se encuentra en el campo de la ontología, por ello los principios ontológicos, los de la ontología jurídica, los de la lógica formal y los de la lógica jurídica, se enlazan de la siguiente manera:¹²

5.1 Principio de identidad

- a. Ontológico: "Todo objeto es idéntico a sí mismo. "A es A".
- b. Lógica pura: "Cuando en un juicio el concepto sujeto es idéntico total o parcialmente al concepto predicado, el juicio es necesariamente verdadero".
- c. Ontología jurídica: "Todo objeto del conocimiento jurídico es idéntico a sí mismo".
- d. Lógica jurídica: "La norma que permite lo que no está jurídicamente prohibido o prohíbe lo que no está jurídicamente permitido, es necesariamente válida".

5.2 Principio de no contradicción

- a. Ontológico: "Ningún objeto puede ser al mismo tiempo, P y no P".
- b. Lógica pura: "Cuando dos juicios se contradicen, los dos no pueden ser verdaderos".
- c. Ontología jurídica: "Ninguna conducta puede hallarse, al propio tiempo, jurídicamente prohibida y jurídicamente permitida".
- d. Lógica jurídica: "Dos normas de derecho contradictorias entre sí no pueden ser válidas ambas".

5.3 Principio de tercero excluido

- a. Ontología: "Todo objeto tiene que ser necesariamente P o no P".
- b. Lógica pura: "Dos juicios contradictorios no pueden ser ambos falsos".
- c. Ontología jurídica: "La conducta jurídicamente regulada solo puede hallarse prohibida o permitida".

11 Cfr. Alatorre Padilla, *Opus cit.* pág. 196.

12 Cfr. García Maynez, Eduardo. *Introducción a la Lógica Jurídica*, págs. 168 y 169. Editorial Colofón, S.A. 3ra edición. México, 1993.

- d. Lógica jurídica: “Dos normas jurídicas contradictorias entre sí, no pueden ambas carecer de validez”.

5.4 Principio de razón suficiente

- a. Ontología: “Todo tiene su razón suficiente”.
- b. Lógica pura: “Todo juicio para ser verdadero requiere de un fundamento suficiente”.
- c. Ontología jurídica: “Todo objeto del conocimiento jurídico tiene su razón suficiente”.
- d. Lógica jurídica: “Toda norma, para ser válida, requiere de un fundamento suficiente”.

El pensamiento ontológico y el lógico aspiran, cada uno, a explicar tales notas, distintivas del pensamiento científico, desde su propio campo.

6. Lenguajes: real, lógico y jurídico

En el mundo cotidiano las personas usan el lenguaje normal. Las palabras tienen aquel sentido directo impuesto por el uso y la tradición y cuya aceptación deviene del consenso social no explícito, en algunas ocasiones, y plenamente reconocido y explicado en otras. Cada quien aprendió de diversa manera el valor y el contenido de las palabras que le sirven para comunicarse con los demás. Y por la vía de experiencia diaria, ha llegado a conocer la gran variedad de tipos de mensajes que puede construir con tales palabras aprendidas. De manera similar, encuentra que las palabras sirven para crear pensamientos con mayor abstracción y precisión, con los cuales su comunicación y la información que con ella trasmite, será más exacta, precisa y eficaz.

Es verdad que no todas las personas tienen acceso a la educación que les permita formar y disponer de un rico caudal lingüístico, pero no hay duda, como señala Rafael Seco,¹³ que las ventajas siempre estarán de parte de aquellas personas en que ese caudal sea más preciso. Todo el mundo sabe que el que consigue hacerse entender mejor, el que se expresa con mayor claridad y precisión, es dueño de recursos poderosos para hacerse camino en el trato con sus semejantes.

El lenguaje es el gran instrumento de comunicación de que dispone la humanidad, íntimamente ligado a la civilización, hasta tal punto, que se ha llegado a discutir si fue el lenguaje el que nació de la sociedad, o fue la sociedad la que nació del lenguaje.¹⁴

13 Martín Vivaldi, Gonzalo. *Curso de redacción*. Teoría y práctica de la composición y del estilo. Pág. 15. Ediciones Prisma. México. XIX Edición.

14 Martín Vivaldi, Gonzalo. *Ibidem*.

En la sociedad moderna, el lenguaje tienen tres funciones básicas: a) informativa, por medio de la enunciación de oraciones que tienen un carácter o bien informativo o bien negativo; b) expresiva, porque permite la comunicación bidireccional de sentimientos, emociones o estados de ánimo; y, c) directiva, que se cumple cuando se pretende motivar o causar una acción de un tipo determinado, es decir, cuando sin desear ofrecer información alguna, ni provocar o manifestar ningún sentimiento, se quiere lograr que el oyente se comporte de una manera determinada.¹⁵

Independiente del potencial lingüístico y de la facilidad para comunicar las ideas, conceptos y formular razonamientos con el lenguaje, muchas personas no pueden definir lo que las palabras significan; las saben usar, por una mecánica tradicional construyen el lenguaje cotidiano dotando a cada palabra de la pertinencia circunstancial, sin que ello implique la exacta comprensión de los conceptos que encierran las palabras.

En el proceso de intercambio lingüístico social la persona sabe, por ejemplo, cual es el derecho que corresponde a cada quien. Ya se trate de obligaciones frente a otras personas ó de aquel derecho que se ejerce sobre las cosas. En este sentido el derecho que cada quien argumenta que le corresponde como persona, se comprende como válido y propio que se infiere, de alguna manera, de los derechos implícitos en las leyes.

Pero ese "derecho", así comprendido, no es el derecho tutelado adecuadamente, aunque en la relación social y las discusiones entre personas, sirva para que ellas procuren resolver sus diferencias de la mejor forma. En esta acción se evidencia la existencia de dos lenguajes lógicos: el cotidiano (mundo del ser) y el del derecho (mundo del deber). Ambos, al entrar en conflicto los intereses de las personas, se tocan en una coincidencia tangencial, de tiempo y espacio, al llamarse "derechos" (lo mío, lo tuyo, lo que me corresponde, lo que es justo, lo que es injusto), y derecho (el contenido en los preceptos legales), pero siguen perteneciendo conceptualmente a dos mundos completamente diferenciados.

El mundo del lenguaje ordinario, crea las ideas y conceptos del mundo del ser y el lenguaje jurídico crea y establece ideas, conceptos y formula los métodos de raciocinio e interpretación aplicables al mundo del deber.

Las personas en general, tienen la impresión de conocer los principios elementales del Derecho. Es algo que se intuye como un fenómeno natural, inherente al hombre, a sus actividades, o a la defensa de su patrimonio como individuo y como ser social.

Cuando alguien compra un bien mueble en una tienda, sin importar el precio, conoce sus derechos como comprador y puede exigir al vendedor ciertas obligaciones respecto de la entrega, la garantía temporal del artículo adquirido, la forma de pago y otras condiciones adicionales que juzgue necesarias.

15 Pizarro Fina. *Aprender a Razonar*. pág. 12. *Biblioteca de Recursos Didácticos Alhambra*. Primera edición. Editorial Alhambra Mexicana. México 1990.

Durante estas negociaciones, no está pensando en dispositivos del Código Civil que relacionan los derechos y obligaciones de las partes en el contrato de compraventa; ni en reglas solemnes para celebrar los contratos y asumir las obligaciones; o las derivadas del precio y la entrega de la cosa. En este sentido, las palabras de uso común, se ligan, indudable e inconscientemente, a las relaciones típicamente reguladas por el derecho, aunque las partes intervinientes, no les den el alcance ni las proporciones legales a las responsabilidades contraídas.

La explicación anterior conjetura la relación existente entre las ideas y conceptos comprendidos en el lenguaje cotidiano; y aquellos comprendidos en el lenguaje de la normatividad jurídica.

Esta problemática no solo afecta a las personas comunes sino incluso a los juristas cuando discuten y tratan de definir el alcance y contenido de los conceptos jurídicos fundamentales, es decir, cuando estudian el establecimiento en las normas de las acciones u omisiones jurídicamente prohibidas, obligatorias o permitidas.¹⁶

Se ha construido un ejemplo del gran caudal de palabras que pueden ser utilizadas al relacionar los términos imprecisos que refieren las palabras “derecho y deber” jurídicos. En las fórmulas más usuales de los textos jurídicos, se encuentran expresiones como “X tiene derecho a...” ó “X tiene el deber de...”.

Fórmulas tan simples aparejan lo siguiente:

(i) A la palabra “derecho” en el sentido impreciso referido corresponden expresiones tales como inmunidad, libertad, privilegio, prerrogativa, facultad, exención, potestad, poder, pretensión legítima, interés legítimo, atribución; garantía, capacidad, competencia, autorización, permiso, licencia, franquicia, impunidad, concesión, título, opción, limitación de responsabilidad, prioridad, preferencia, jurisdicción, independencia, autarquía, autonomía, inoponibilidad, entre otras varias.

(ii) A la palabra deber, en el sentido impreciso relativo, igualmente le corresponden expresiones tales como obligación, responsabilidad, incapacidad, incompetencia, prohibición, limitación, caducidad, carga, condición, prestación, servicio, gravamen, impedimento, incompatibilidad, inhabilidad, ausencia de derecho, restricción, débito, inhibición, entre otras.

Para el legislador no existe una teoría neutra del significado de las palabras, ni tampoco confusión en el uso de los términos con los cuales construye las normas. Necesariamente tiene que vincularlo, conceptualmente, ya sea al mundo del ser, mediante la utilización de los procedimientos de la lógica tradicional o de la lógica dialéctica, o ya sea al mundo del deber, en cuyo caso, debe aplicar los principios rectores de la lógica jurídica.

16 Genaro R. Carrió. nota preliminar en *Conceptos Jurídicos Fundamentales* de W. N. Hohfeld, pág. 10. 1ª ed. Editorial Fontamara. México, 1991.

El legislador tiene que mantenerse en estrecho contacto con la realidad del lenguaje, alejándose con esta actitud –y capacidad descriptiva del acontecer y ser social, digo yo–, de la mantenida por quienes postulan la lógica tradicional como la única ciencia apropiada para la correcta aprehensión de la realidad presente. Así, resulta cierto que la lógica deviene herramienta eficaz para el trabajo lógico del legislador. Pero éste no puede quedar cerrado en los formalismos de su preceptiva, tanto para comprender el sustento real del concepto como para proceder a las operaciones de judicación comparativa y de razonamiento probatorio, desde el punto de vista lógico, de la validez de las premisas, del método para inferirlas y de la base racional de su conclusión.

6.1 Las palabras como herramienta para la norma

Desde el punto de vista de los lenguajes, la lógica se define como un lenguaje dentro del cual encajan, en principio, cualquiera de los otros lenguajes. De allí que se le considere como el más general de los lenguajes, pues en él coinciden las máximas características de universalidad, generalidad y aplicabilidad.

Para expresar el lenguaje se requiere el uso de las unidades básicas y elementales que constituyen las palabras. Con palabras se expresan ideas. Unas se refieren y describen los objetos físicos y otras, de igual manera, los objetos del conocimiento o del pensamiento. Las palabras pueden ser habladas o escritas. Las primeras están compuestas de sonidos o fonemas, en tanto que las palabras escritas, que representan a las palabras habladas, se componen de los signos gráficos denominados letras. Mediante las palabras se establece la conexión necesaria entre el objeto real y la idea que lo conceptualiza. Lo que se llama signo es el medio intelectual para acceder a la cosa significada. Sólo la inteligencia es capaz de percibir las relaciones entre los términos relacionados y los percibidos.

Por esta razón la materia de que se compone el lenguaje general es el signo ya que su fin inmediato consiste en comunicar a los demás tanto los procesos reflexivos interiores como los objetos que produce el pensamiento.

En la formación del pensamiento individual, el lenguaje sirve para simplificarlo, precisarlo y fijarlo. Simplifica nuestro estado mental. Como la fórmula matemática, nos ahorra la reproducción de complicados procesos de ideas y raciocinios, que sintetizamos en una palabra y nos permite adelantar en ulteriores deducciones. Precisa el pensamiento, perfeccionándolo y analizándolo, hasta conseguir la expresión exacta.¹⁷

De los usos básicos que se aplican al lenguaje, informativo, expresivo y directivo, corresponde a este último (la función directiva) motivar o encauzar una acción de un tipo determinado para lograr que quien recibe el mensaje, oral o escrito, asuma determinada orden o se comporte de una manera pres-

17 Alonso, Martín. *Filosofía del Lenguaje en Ciencia del Lenguaje y Arte del Estilo*. Págs. 15, 16 y 17. Editorial Aguilar, S.A. de Ediciones. Madrid, España, 1966.

crita. Así, la función directiva del lenguaje y la función prescriptiva de la norma coinciden en la estructura de la hipótesis en que se contiene.¹⁸ Porque el propósito central del legislador, al usar ciertas formulas verbales, es dirigir el obrar de las personas o del grupo social.

¿Cómo debe tomar el legislador las palabras que le dicen otras personas de su comunidad o sus representados? ¿Como lo sugiere Genaro R. Carrió?¹⁹ ¿Como una orden, un consejo, una advertencia, una amenaza, una súplica, un pedido, una instrucción, una exigencia, una aserción, una pregunta, una expresión de deseos, una sugerencia, una invitación a participar en una solución, una protesta, un reclamo, una recomendación, una censura, una atribución de responsabilidad, una oferta, una aceptación, una admisión de responsabilidad, un juramento, una promesa, una predicción, un veredicto, una conjetura, una autorización o la expresión de la necesidad, la expectativa o angustia por obtener un bien, un acto de justicia o de equidad o bienestar?

Frente a esta enorme y compleja gama de posibilidades de interpretar y reinterpretar el pensamiento de los grupos sociales o de las personas, el legislador tiene que trasladar del lenguaje común, utilizando la función del lenguaje directivo, la fórmula que debe contener la norma que resuelva el problema o la necesidad planteada.

Para legislar no deben tenerse en cuenta solamente las necesidades actuales y manifiestas de la sociedad, porque hay “necesidades” ficticias cuya satisfacción acarrearía gravísimos males, porque hay legítimas necesidades latentes que es preciso descubrir y remediar, porque hay necesidades antagónicas que es forzoso armonizar y porque el legislador debe tener los ojos fijos en el porvenir.²⁰

Para describir las hipótesis normativas, el lenguaje necesariamente tiene connotaciones y denotaciones de orden estrictamente lógico jurídico. Cuando el órgano dictaminador de la Asamblea analiza la iniciativa propuesta por un legislador, su primera tarea se centra en el estudio de la correspondencia entre lo que el texto dice o expresa y lo que pretende decir o expresar. En esta actividad, es necesario el análisis jurídico lingüístico para determinar la apropiada correspondencia entre el fenómeno real que se trata de normar, la intención del autor de la iniciativa, el sentido de la norma propuesta y los principios que postula el orden normativo al cual deba pertenecer o pertenezca.

En este proceso, se revisa el todo y las partes que lo componen, desagregándolas a efecto de precisar los contenidos que contienen y, hecho lo anterior, proceder a reintegrarlas como un todo al cual, la comisión revisora le

18 Recuérdese que la norma es considerada como un juicio hipotético compuesto de prótasis (proposición que describe el hecho jurídico, la relación o comportamiento que condiciona las consecuencias normativas) y de apódosis, que enuncia las consecuencias de derecho ligadas al condicionante por el nexo imputativo. Ref.: Amedeo G. Conte. cit. por García Máynez, Eduardo. *Lógica del Raciocinio Jurídico*. Pág. 32. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1ra. edición. México 1964.

19 Carrió, Gerardo R. *Sobre los Lenguajes Naturales*. Pág. 29, en *Notas sobre Derecho y Lenguaje*. Ed. Abeledo Perrot, 4ta. ed. Reimpresión. Buenos Aires, Argentina, 1990.

20 Cfr. Exposición de Motivos del Código Civil de 1928.

otorga su dictamen de viabilidad, fundamentación y aprobación preliminar para que sea discutida en el seno de la Asamblea.

Dentro de las funciones directivas del lenguaje jurídico se distinguen, en el orden de consecuencias, las que se producen en el campo del deber ser, separándolas apropiadamente de aquellas que inciden en el mundo del ser ontológico. Sin ser campos opuestos de investigación, ambos se imbrican y correlacionan en la raíz y consecuencia de la razón jurídica que contiene la orden normativa al receptor.

De esta manera, en lo jurídico, por ejemplo, la palabra “prescripción” y la palabra “voluntad prescriptiva” difieren del contenido conceptual del objeto “prescrito”. La palabra “prescribir” forma parte de un conjunto de vocablos que describe la voluntad que ordena a otra voluntad el establecimiento o imposición de ciertas obligaciones a los destinatarios del mensaje que porta el signo lingüístico normativo.

La referencia que hacen las palabras de los objetos, propiedades, fenómenos, estados de ánimo, actividades, entre otros, los cuales se describen en su contenido o en la conexión con otras palabras, permite construir un lenguaje sobre bases convencionales de aceptación social obligada y mediante la cual se asigna a las palabras generales una función para aludir a grupos o familias de objetos, hechos o propiedades, de lo cual deviene su función clasificadora.²¹

Existe una gama infinita de actos que se pueden hacer o expresar con palabras, por lo cual el legislador mantiene una actitud abierta para revisar el contenido y el sentido del lenguaje social, el lenguaje parlamentario y su necesaria vinculación con el lenguaje jurídico. Al igual que el derecho, el lenguaje es un fenómeno cultural que tiene un enorme dinamismo. Cambia con frecuencia incontrolada, creando nuevos tipos de lenguaje, nuevos significados, nuevos giros que son usados dentro del grupo social como códigos para cifrar mensajes y decodificar contenidos de comunicación válida en un tiempo y en un espacio determinado.

Al hablar de las palabras, y específicamente de las palabras de la ley, se comprende que lo que obliga al hombre es lo que la norma escrita estatuye. La fuerza obligatoria dimana del texto escrito por encima de la voluntad de las partes. Los signos de las palabras escritas son portadores de la verdad jurídica que plantea la norma, de su existencia y aplicabilidad y de la obligación de su observancia.

Diversas disposiciones establecen el valor de la obligación creada por las palabras, sus consecuencias de cumplimiento y las responsabilidades por el incumplimiento entre particulares, así como el respeto que las autoridades competentes deben tener por las palabras de las personas, cuando entran en conflicto sus intereses, al interpretar los alcances de las relaciones, contratos o convenios que entre ellas se celebren.²²

21 Cfr. Carrió, Gerardo R. *Opus. cit.*, pág. 18.

22 Arts.18, 760, 761, 1302, 1851 a 1857 del Código Civil vigente en el Distrito Federal.

Por último se debe aclarar que no todas las normas utilizan el lenguaje directivo normativo, es decir que sean estrictamente directivas y que su principal consecuencia es que impongan derechos y obligaciones a las personas que se coloquen o realicen el hecho que los genera.

También existen normas de carácter declarativo que utilizan, en su estructura lingüística, elementos de información o de descripción, cuales son los casos de aquellas que refieren que las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otra disposiciones de observancia general, obligan en sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial; o aquella que instituye que el sistema registral se establecerá y deberá llevarse mediante folios de Registro Público de los cuales se practicarán los asientos de los títulos que acreditan la propiedad.

Durante el proceso de razonamiento de la proposición normativa, se debe tener clara noción de como las formas del pensamiento difieren de su contenido o de como se produce una separación entre la realidad de las formas del lenguaje, ya sea descriptivo o prescriptivo, y el contenido de su nominación. La separación se produce durante la reflexión individual o conjunta. Es tan sutil que se requiere un esfuerzo intelectual adicional para corregir las distorsiones posibles.

En ocasiones el legislador, autor de la proposición, cae en el error inconsciente de creer su propuesta como fundada, válida y procedente. Corresponde al grupo legislador (Comisión, Comité, Grupo de Trabajo o Subcomisión) emitir el Dictamen el cual, con el método propio del trabajo parlamentario, procede a la revisión del todo y el análisis de sus partes y –al producir la síntesis que culmina el proceso discursivo interno– puede corregir, desde la estructura conceptual de la propuesta hasta las palabras utilizadas para su construcción.

La lógica del legislador, si bien es cierto que se ocupa de las expresiones del lenguaje empleado y de su construcción sintáctica, no se reduce a éste sólo objeto pues va más allá, pues analiza su sentido y significación jurídica, así como las consecuencias legales que se derivan del supuesto de que el destinatario de la norma, con su conducta u omisión, se coloque en el supuesto del hecho generador de los derechos y los deberes.

Hasta ahora insistí en que el legislador tiene necesidad de conocer las palabras y expresiones que emplea así como las herramientas lógicas para construir, con los conceptos jurídicos, la estructura y esencia del texto de la ley. Tal insistencia se justifica porque el texto enfrentará requerimientos externos tanto de explicación, exposición o comprensión de sus contenidos. Un texto, al igual que los mapas geográficos convencionales, debe plantear y delimitar el “territorio” general de la ley, las partes o materias que la integran, las personas a quien esta dirigida ya sea para tutelar sus derechos o imponerle obligaciones, así como para señalar a los funcionarios o autoridades bajo cuya jurisdicción queda el vigilar la observancia y cumplimiento de la norma. Además, deben quedar señalados los órganos encargados de su aplicación, los procedimien-

tos o mecanismos de defensa y el catálogo de las sanciones para el caso de inobservancia, violación a sus preceptos o infracción a sus disposiciones. Análogamente al mapa, debe tener una representación clara y precisa de todos los elementos que la componen.

Así como el mapa geográfico no es la realidad sino una representación de ella, el mapa conceptual normativo no es la ley ni la regulación de la realidad, simplemente es una representación jurídica de la orientación que debe seguir la conducta de las personas. Es un trazo de vida humana objetivada jurídicamente con expectativa de realización futura.

Por ello, si el mapa es claro y su contenido se expresa con un lenguaje convencional que no admite dudas, la correspondiente iniciativa o propuesta de ley tendrá suficiente facilidad para su inmediata comprensión y, lo que es más importante, permitirá al legislador una rápida concertación de las opiniones de otros legisladores o de las autoridades que deban aplicarla, como un proceso previo a la discusión ante el cuerpo representativo al que corresponda debatirla y aprobarla.

Vale enfatizar la importancia de utilizar una apropiada técnica para redactar las leyes, a fin de asignar a cada vocablo su contenido preciso y propiciar la funcionalidad pertinente a sus relaciones y conexiones sintácticas ya sea dentro del propio texto de la ley o dentro del contexto jurídico del cual forme o vaya a formar parte. Las palabras de la ley tienen contenido y peso específico; valor preciso; una aplicación concreta. Cada palabra se vincula a un elemento o concepto jurídico que, por su abstracción le da permanencia y vigencia ilimitada.

Las palabras no se deben separar de su denotación, porque ya no existirían ni como proposición que pudieran tener consecuencias lógicas ni como proposiciones de pensamiento cognoscible o inteligible. Separadas de su contenido denotativo, no existen como signos que fueron creados para denotar, señalar o referir; quedan simplemente como objetos físicos, cuyo manejo podrá ser un ejercicio de acústica o de óptica, pero no de lingüística.²³

Desde el punto de vista de la aplicación de la lógica no jurídica, se supone que los conceptos descritos en las oraciones pueden ser verdaderos o falsos, independientemente de la capacidad del intérprete para reconocerlos como falsos o verdaderos; también "supone que podemos saber en que consiste (el) que una oración sea verdadera o falsa, que podamos conocer las condiciones de verdad de una oración particular, aunque esté fuera de nuestras capacidades reconocer si esas condiciones de verdad se satisfacen o no".²⁴

Un fenómeno diferente sucede cuando se aplican los principios de la lógica jurídica, pues en tal caso lo que se determina es si el contenido del juicio proposicional, resulta válido o inválido, es decir, tiene o no validez; resumiendo: mientras en el mundo del ser su lógica determina la verdad o falsedad de un juicio; en el mundo del deber se determina su validez o invalidez.

23 Cohen, Morris R. *Opus cit.* pág. 62

24 De Bretton Platts, Mark. *Opus cit.* página 19.

Con esta explicación puede comprenderse la bivalencia de los campos de actividad del legislador: frente al mundo social y político cuando indaga la necesidad de resolver problemas mediante la construcción de una ley; y, frente al mundo del derecho, cuando formula la proposición legislativa que debe ser sancionada por los órganos legislativos competentes, para crear la norma que debe resolver el problema detectado en la sociedad.

En lo cotidiano se aplican reglas de solución de conflictos que se entienden lógicas. Algunas se fundan en el prudente arbitrio y la ponderada razón de otras personas. Y, si bien es cierto que en parte se usan y aplican ciertos principios para comprender los problemas y resolver las controversias, también lo es que cuando se trata de analizar los problemas y las controversias, que se suscitan sobre el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones o la violación de los derechos de alguien, entonces no pueden ser aplicados otros principios como no sean los de la lógica jurídica y del Derecho.

Si el legislador decide preparar un texto que sirva de iniciativa de ley, tiene que recurrir a un análisis previo de la realidad social y confrontarla con la realidad del derecho. Esto es, también confrontarla con los textos vigentes y la interpretación que a los mismos han dado los jueces en sus sentencias al resolver los diversos casos puestos a su consideración. Más aún, se recomienda cotejarla con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que en las resoluciones que contiene se consignan interpretaciones en las cuales el análisis no se limita al texto literal de la disposición legal aplicada sino que se desentraña su esencia y finalidad, proyectando tales resoluciones a través de consideraciones judiciales constructivas.²⁵

El realizador de un proyecto de ley debe, además, utilizar diversos procedimientos, entre otros, los de aplicación de los principios lógicos de deducción o de inducción, según convenga a su análisis, a fin de procurar y determinar la probabilidad y la necesidad de proponer una ley. En ese momento está actuando dentro del campo de la problemática social, dentro de la realidad, en el ámbito de la causación fáctica y por lo tanto emplea la herramienta de los principios lógicos formales o informales, de acuerdo a su preparación cultural.

En esta actividad de investigación, como ya se ha señalado, el legislador usa las tres operaciones lógicas fundamentales que lo relacionan correcta y adecuadamente con los fenómenos y problemas sociales: idea o concepto, juicio y razonamiento.

Veamos por separado, cada una de estas operaciones.

25 Cfr. Frisch Philipp Walter y González Quintanilla José Arturo. *La Jurisprudencia dinámica en Metodología Jurídica en Jurisprudencia y Legislación* 1ra. Ed. Editorial Porrúa. México, 1992.

7. La idea

Para construir la estructura del conocimiento, el primer elemento resulta ser la palabra y el contenido que encierra. El conjunto de palabras forman trozos de lenguaje. Oraciones conteniendo conceptos, productos del comportamiento lingüístico ya que, en esencia, los lenguajes resultan ser formas convencionales de comunicación entre los hombres, que cobran plena expresión cuando interactúan como medios abstractos de intercambio lingüístico.

La palabra es la clave para representar los conceptos. En sí mismas, las palabras no son conceptos, porque su integración se realiza mediante fonemas o se objetiva a través de rasgos escritos o tipográficos convencionales; en tanto que, los conceptos pertenecen al ámbito de la abstracción, no tienen presencia física. Por esta razón, puede haber conceptos sin que exista la palabra pertinente para expresarlos.

La creación constante de conceptos, la variación técnica y su uso diversificado y la atribución de diferentes significados, obliga a distinguir entre conceptos y palabras, aún cuando muchas veces la palabra sirva para expresar al concepto. La oración, como conjunto de palabras con que se expresa el concepto, es la envoltura lingüística de la significación judicativa, el medio de que nos valemos para transmitir un pensamiento.

La palabra, por su parte, es el molde verbal del concepto.²⁶ Los elementos de las oraciones no se confunden ni deben confundirse con los elementos componentes del juicio. Existen diversas palabras que pueden expresar un mismo concepto, y una misma palabra puede expresar diversos conceptos.

Tal afirmación nos lleva al estudio de la significación de las palabras, es decir del contenido conceptual que encierra. La significación produce palabras u oraciones sinónimas, equívocas o equivalentes. En el caso de las sinónimas, deben distinguirse diferentes formas con iguales significados; en los equívocos, expresiones iguales con diferentes sentidos; y, por último, en las equivalentes, distintos significados que aluden a un mismo objeto. Estos mismos fenómenos se producen en el plano del trabajo ontológico cuando las expresiones judicativas se refieren al objeto y cuando las no judicativas se refieren a la situación que describen. Estos aspectos pueden ser tratados en detalle al desarrollar el tema de la interpretación de las expresiones o de la hermenéutica.

Los conceptos existen en forma independiente de las palabras o de los objetos que representan. El concepto "respeto a los padres" existe por sí mismo, sin vinculación directa a que los padres de una persona vivan o que su conducta se ciña a respetarles, puesto que las variaciones de los objetos del concepto pueden, en el mundo de la realidad, determinar que quien deba respetar a sus padres, no los respete porque sean o no sean sus padres, o que estén vivos o muertos. El concepto, pues, existe como tal, en forma abstracta, intemporal,

26 García Maynez, Eduardo. *Lógica del Concepto Jurídico*. página 13. Publicaciones Dianoia. Centro de Estudios Filosóficos, Universidad Nacional Autónoma de México. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1959.

como la representación de un objeto en el plano del pensamiento, sin afirmar o negar²⁷ su imbricación existencial con la realidad.

Los conceptos se establecen y se desarrollan en el curso de la evolución histórica del conocimiento y con fundamento en la práctica social de la ciencia. El Derecho, producto final de la actividad del legislador, constituye una ciencia basada en la realidad. Por eso, sus normas componentes no son simples productos de la creación o de la imaginación racional de un órgano legislativo, sino que representan la simbiosis entre realidad y capacidad de normarla, que se acredita mediante características objetivas de los procesos de reconstrucción racional fundada en los datos conocidos en la experiencia y su formulación en hipótesis normativas del acontecer social.²⁸

Al estudiar la composición del lenguaje proposicional empleado para la formulación de las iniciativas de ley, se comprenderá que sus conceptos no los forma el legislador arbitrariamente, si no que en ellos refleja las conexiones y las interacciones objetivas u subjetivas que existen y se producen en el campo social.

Es imperioso afirmar, en relación y con cada concepto, el efecto positivo de la connotación jurídica convenida, para cimentar la necesaria precisión de los otros conceptos que integrarán el supuesto del deber establecido por la norma, frente a la conducta descrita en el campo de la ontología.

Conviene al legislador, en el proceso de investigación social y jurídica –que realiza en la etapa previa a la formulación de la ley–, utilizar un método lógico que se funde estrictamente en las técnicas experimentales, las operaciones lógicas y la imaginación racional, y que pueda desarrollarse mediante aproximaciones sucesivas; se compruebe reiteradamente en la práctica y se afine mediante la conjugación de la reflexión comprensiva y el contacto directo con la realidad objetiva.²⁹

8. El método de investigación

Las exigencias del legislador, pueden cumplirse dentro de un esquema general para el proceso de investigación que puede desplegarse, de acuerdo al objeto o la fuente de información del problema, en dos grandes líneas:

La primera, cuando se enfrentan hechos ó un problema, sin importar su temporalidad o novedad, y se tiene conocimiento de que no existe una ley que pueda resolverlo; entonces, es útil el siguiente procedimiento:

- a. Tomar conocimiento directo del surgimiento del problema o de los hechos, estudiando sus componentes para definir sus efectos y consecuencias estructurales;

27 Alatorre Padilla, Roberto. *Lógica (Manual)*. Página 142. 15ava. edición. Editorial Porrúa. México. 1990.

28 Cfr. Elí de Gortari. *Dialéctica del concepto Idealexis del Juicio*. Edición Océano. Barcelona. España. 1a. ed. 1983.

29 Elí de Gortari. *Ibidem*.

- b. Proceder a revisar los conocimientos históricos y la experiencia anterior, que sean pertinentes para la comprensión cabal de las soluciones a los hechos pasados y la posibilidad de resolución al nuevo;
- c. Describir un planteamiento claro y preciso del problema y de las posibles variantes en cuanto a repercusiones sociales;
- d. Formular una proposición de solución, incluyendo su explicación posible, mediante la elaboración de una proposición lógico jurídica (iniciativa de ley);
- e. La predicción de las consecuencias de tal proposición y su posible comportamiento dentro del campo y frente a las normas de otros ordenamientos del Derecho positivo vigente;
- f. La interpretación lógica del resultado de dicho ejercicio, en términos de la experiencia e interpretación jurídica; y, por último;
- g. La redacción final de la proposición de ley y el inicio del procedimiento apropiado ante los órganos competentes.

En segundo lugar, cuando frente a la situación que conozca el legislador, exista una norma de derecho, entonces el procedimiento correcto y apropiado será:

- a. Análisis de los hechos reales frente a los diversos órdenes normativos a los cuales corresponde dirimir el problema o el conflicto (Municipal, Estatal, Federal);
- b. Si existe norma, determinar si es suficiente pero ineficaz o simplemente ineficaz, deficiente, contradictoria con otra norma, inaplicable, obsoleta o anacrónica, o abrogada o derogada en forma inapropiada por referencia;
- c. Verificar si del problema se traducen actos o normas jurídicas que requieran una nueva regulación o ser objeto de reforma, modificación o derogación o actualización de sus textos vigentes;
- d. Ponderar la necesidad de crear normas que den nacimiento a órganos para atender funciones reguladoras o de gobierno frente al problema.

Dentro de este procedimiento, la forma de razonar la ubicación de los hechos frente al derecho, así como las de enfrentar las consecuencias positivas o negativas de tal circunstancia y formular proposiciones conclusivas, no tiene un perfil o caracterización singular que deba seguirse como modelo o prototipo.

La elaboración de cada proposición jurídico legislativa, deberá apoyarse en los hechos objetivos, aplicar las técnicas legislativas de producción de normas y apegarse a los procedimientos para convertirla válida y eficazmente en derecho.

9. El concepto

Hay varias operaciones lógicas que pone en práctica el legislador, al estudiar los conceptos que integrarán la estructura de su texto proposicional, destacando, entre otras las siguientes:

- a. La clasificación de los conceptos facilita la tarea del legislador ya que, mediante ella procede a dividirlos, utilizando varios criterios operativos:
- a.1 *Objetivos y funcionales.*
Por los primeros comprende aquellos que se refieren a los objetos; en tanto que, por los segundos, entiende que son los que establecen una relación entre el sujeto y el predicado.
Para ejemplificar usemos esta afirmación: “los títulos de crédito son cosas mercantiles”. En ella, las palabras ‘títulos de crédito’ resultan el concepto objetivo, en tanto que las palabras ‘cosas mercantiles’ resulta el concepto funcional que se relaciona, se conecta, mediante el verbo o cópula.
- a.2 *Conceptos de individuo, especie y género.*
El concepto de individualidad refiere y encierra un solo objeto, por ejemplo: México, Constitución del 17, Distrito Federal.
En la especie o concepto específico, se comprenden varios objetos idénticos o similares, es decir, un conjunto de individuos que se identifican entre sí por una nota común que los liga unos a otros. Por ejemplo, los conceptos: habitante urbano, que abarca a todos y cada uno de los hombres que habitan en las ciudades; diputado local, que encierra a todos aquellos individuos que han sido elegidos por el pueblo para desempeñar temporalmente ese cargo en un Estado miembro de la Federación. A diferencia del anterior que comprende individuos, el concepto genérico comprende especies, por ejemplo, diputados locales y federales.
- a.3 *Coordinados, recíprocos y disyuntivos.*
Los llamados conceptos coordinados son aquellos que se encuentran en el mismo plano de identidad ya que ni uno ni otro se supeditan, subordinan o se incluyen de mayor a menor; es decir, comprenden los conceptos de especie, los específicos, por ejemplo, mayor y menor de edad, ciudadano y extranjero.
Cuando los conceptos mantienen una relación de interdependencia, es decir que uno no puede existir sin otro, se denominan conceptos recíprocos, por ejemplo, derecho-deber, padre-hijo, causa-efecto.
Cuando los conceptos se encuentran sujetos a una condición intrínseca, es decir, que dicha condición esta dentro del mismo objeto, se clasifican como conceptos disyuntivos, por ejemplo, el acreedor puede pedir el cumplimiento del contrato ó la rescisión del mismo.
- b. Para el legislador resulta de gran utilidad determinar la extensión y comprensión de cada concepto para que, al reunirlo e integrarlo con otros conceptos que formen la proposición legislativa, tengan la precisión, alcance y consecuencias que en el texto final atribuya el derecho al contenido de la norma.

Por extensión del concepto se comprende al número de entidades que abarca, por ser constitutivo de la esencia o la forma del ser, por ejemplo, nación, país.

La comprensión del concepto, queda referida al mayor o menor número de calidades o cualidades que encierra, es decir a las notas características que le son propias, por ejemplo, el concepto población resulta comprensivo de México, su comunidad nacional, sus elementos componentes, tales como territorio, población y gobierno, etcétera.

En este proceso, el legislador realiza varias operaciones conceptualizadoras, tales como:

- a. La clasificación, que consiste en una serie ordenada de divisiones y subdivisiones del concepto o del juicio;
- b. La definición, que tiene por objeto primero aislar el objeto de estudio y, luego, señalar las notas esenciales que lo caracterizan;
- c. La inordinación, que le permite precisar en una escala convencional, el lugar que le corresponde a la idea o al concepto, procediendo a señalar su género próximo y su diferencia específica; y, por último,
- d. La división de los conceptos, que consiste en la separación o desmembramiento de las partes que componen al todo, para efectuar su estudio.

La clasificación consiste en el procedimiento de conocer, con profundidad y exactitud razonable, mediante la aplicación de las operaciones de análisis y síntesis, los objetos sobre que toma conocimiento.

Mediante el análisis procede a desmembrar las partes separables, su manejo como elementos, su inserción en sistemas y la ejecución de las operaciones mentales que conllevan a la formación de la proposición lógico lingüística de la ley.

La clasificación puede comprenderse como una serie ordenada de divisiones y subdivisiones de las cosas en grupos distintos, pero relacionados entre sí. Una interesante e ilustrativa tabla resumen de la clasificación de los conceptos, ha sido elaborada por Alatorre Padilla, de la forma siguiente:

1. Objetivos, que son los que se refieren a un objeto, p.e. subsuelo;
2. Funcionales, son aquellos que unen, p.e. la preposición, conjunción, artículo, verbo;
3. De los individuos, que comprenden un solo objeto, p.e. México, Senado, Juárez;
4. De especie, que comprenden a los individuos unidos por una nota común, p.e. causantes fiscales;
5. De género, que abarca especies, p.e. representantes populares;
6. Recíprocos, que son aquellos que se encuentran imbricados uno a otro y, por tanto, no existe uno sin el otro, p.e., padre-hijo, tutor-pupilo;

7. Disyuntivos, que dependen de la resolución de una condición intrínseca -interior-, p.e., frente al incumplimiento de un contrato por parte del deudor, el acreedor puede ejercitar una acción rescisoria o exigir el cumplimiento forzoso;
8. Hipotéticos, cuya realización depende de la existencia de una condición extrínseca -externa-, p.e., el usufructo se extingue cuando muere el usufructuario;
9. Generales, que son aquellos que comprenden a muchos individuos, p.e., los compradores, los votantes, funcionarios de representación popular;
10. Abstractos, que son los que no se pueden representar por un objeto sensible, p.e., democracia, justicia, libertad;
11. Los concretos que son los que admiten representación por medio de objetos sensibles, p.e., curul, libro de actas del Congreso, expediente;
12. Conjuntos homogéneos de seres con misma característica, p.e., legisladores, funcionarios públicos;
13. Son aquellos conceptos en los que no se toma en cuenta la sintaxis, p.e., la tribuna se tomará, esta presidencia ordena;
14. Los conceptos que llevan un contrasentido, ya sea de orden lógico, porque se refiere a ideas p.e., bastante quórum, la mayoría mayor; ya sea que su contrasentido se produzca en el plano ontológico, porque se refiere a objetos de conocimiento, p.e. justicia verde.³⁰

9.1 La división de Conceptos

La división es una de las operaciones analíticas más útiles para conseguir claridad y precisión. Consiste en la separación conceptual de todas y cada una de las partes o elementos que integran un todo o una unidad. Mediante este eficaz procedimiento se desmiembra y distribuye el todo en sus partes, de manera que el conocimiento del objeto pueda ser tanto global o de conjunto, como de cada una de sus partes. Así, las partes sólo tienen valor y sentido cuando se articulan con el todo, aisladas no tienen ningún sentido ni significación.

La división de conceptos, es el principio básico del análisis, o sea, el procedimiento intelectual que permite descomponer una unidad estructural o funcional, desintegrando sus elementos para obtener la precisa comprensión de cada uno de ellos en su singularidad.

Cuando se trata de conocer así un objeto, es decir mediante la desintegración de aquellas partes que lo constituyen, es necesario cuidar dos hechos: que se enuncien todas las partes que puedan resultar de su desintegración, pero ésta, de un modo natural y apropiado; y que estas partes resultantes, se presenten con apego al orden natural con que aparece en el objeto dividido.³¹

30 Alatorre Padilla, Roberto. *Opus cit.*, pág. 145.

31 Villalpando, José Manuel.- *Manual Moderno de Lógica*. Pág. 136. Editorial Porrúa, S.A., Cuarta Edición. México. 1991

Un ejemplo de división del concepto nación, lo tenemos al enunciar sus partes: población, territorio y gobierno, que es un enunciado completo y ordenado de sus partes.

Mediante la operación lógica de la división de los conceptos, se trata de penetrar en la estructura que forman los elementos que encierra la comprensión de un concepto, para proceder a distinguirlos y separarlos mentalmente. De este modo el objeto será tratado como un todo esencial y las partes que se obtienen por la desagregación, resultan ser los elementos o aspectos inteligibles de la representación conceptual.

Cinco reglas se aplican para una correcta división de los conceptos:

1. La división debe ser completa, esto significa que la suma o mención del conjunto de las partes debe equivaler o reproduzca íntegramente al todo dividido, p.e., Las partes que integran la Federación son treinta y un Estados federados y un Distrito Federal;
2. Los miembros o partes de la división no pueden estar contenidos unos en otros o deben excluirse entre sí, esto significa que una parte se constituye en unidad y no puede ser abarcada por alguna otra, puesto que en caso de que la comprendiera, la parte incluida dejaría de serlo, es decir, un elemento o parte no debe encerrar a otro, ya que los elementos de una misma división son irreductibles entre sí;
3. Cada parte es menor que el todo o, como se enuncia en la verdad apodictica: el todo es mayor que las partes, pues sería absurdo cualquier intento de demostrar lo contrario, por la propia significación racional de las nociones que comprende. Lo que se puede comprobar, es que el conocimiento enunciado, contiene una verdad evidente, y eso, a partir de las nociones de "todo", como integración, y "partes", como elementos integrales;³² es decir, si una parte igualará al todo tendría la misma extensión que él y ya no sería parte o, al mismo tiempo, sería parte y todo.³³
4. La división debe ser clara y precisa y no puede admitir dudas, se recomienda que deba ser ordenada y gradual para que la enumeración de las partes siga un cierto criterio lógico³⁴, y, por último,
5. Según el concepto referido, la división debe ser breve, por lo tanto no debe tener muchos elementos componentes, porque producen confusión, pero tampoco deben suprimirse aquellos que sirven para aclarar el objeto de la misma.³⁵

32 Villalpando, José Manuel.- *Opus Cit.* Pág. 341

33 Serrano, Jorge A.- *Pensamiento y Concepto*. Serie Temas Básicos Area Metodológica de la Ciencia. Pág. 84. ANUYES. Editorial Trillas. Primera Reimpresión. México, enero 1992.

34 Gutiérrez Sáenz, Raúl.- *Opus Cit.* Pág. 130.

35 Alatorre Padilla, Roberto.- *Opus Cit.* Pág. 150.

9.2 La definición de conceptos

En este estadio de la reflexión, el legislador aborda el problema de las definiciones de los conceptos con los cuales operará. Acude a los diferentes conceptos de definición que la lógica tradicional ha elaborado como preceptivos:

- a. La definición resulta un juicio determinativo que permite tomar una posición explícita, p.e., toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto;
- b. Permite determinar las notas esenciales de un objeto, p.e., la cosa objeto del contrato debe existir en la naturaleza, ser determinada o determinable en cuanto a su especie y estar en el comercio;
- c. Es una explicación breve y suficiente de una cosa, p.e., nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil;
- d. Sirve para determinar el género próximo y la diferencia específica, p. e., servidor público es el género y la pertenencia a cualquiera de los poderes de la Federación o de los Estados o municipios, resulta la diferencia específica.

La técnica para elaborar las definiciones, exige que el legislador observe y aplique varias reglas de la lógica, entre las que destacan:

- a. La definición debe ser breve, para ayudar a la memoria a tener un concepto claro, rápido y útil del objeto que se define; p.e.: el varón y la mujer son iguales ante la ley.
- b. Debe tener claridad y precisión, porque su fin es esclarecer los conceptos y las ideas; p. e.: el contrato es unilateral cuando una sola de las partes se obliga hacia la otra sin que ésta le quede obligada.
- c. Lo definido no debe formar parte de la definición, ya que si así sucede se produce la tautología o círculo vicioso y la definición no podría definir lo definido tomando este último término como la explicación de lo que se define o lo que necesita ser explicado.
- d. La definición no debe ser negativa, sino positiva, es decir, debe afirmar lo que es, no lo que no es, p.e., la servidumbre es un gravamen real impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño.
- e. Debe contener el género próximo y la diferencia específica, porque la definición debe dar los elementos constitutivos esenciales de un objeto y ellos son: el género próximo y la diferencia específica; p. e., los bienes son muebles por su naturaleza o por disposición de la ley.
- f. La definición debe comprender lo definido, todo lo que defina y solo lo definido, con exclusión implícita de lo no definido; la definición debe identificarse, pues, con la cosa definida ya que expresa la esencia, la naturaleza de la propia cosa definida, distinguiéndola de cualquier otra; p. e.: pueden

ser objeto de apropiación por parte de los particulares, todas aquellas cosas que no estén excluidas del comercio.

Una vez conocidas y presupuestas todas y cada una de las respuestas arriba apuntadas, aún queda por formular una reflexión adicional que se refiere al empleo de otras reglas: las de interpretación fijadas por la ley superior que da sustento y legitimidad a la ley secundaria y luego las de esta, que serán las aplicables por la ley de la materia que se encuentra en vigor.

Lo primero que el legislador determina es ¿cuál sistema de interpretación es el aplicable, o si es el caso de que la ley se acepte el principio de remisión o aplicación delegada?

Es decir, que se pueda o deba recurrir a los principios generales del Derecho, a los principios contenidos en otras legislaciones, a la jurisprudencia de los tribunales, o a la práctica, usos, costumbres o normas especiales aceptadas o convenidas por las instituciones públicas o privadas o por la comunidad, por ejemplo, como es el caso de la legislación mercantil y la bancaria que tienden a universalizar sus modos operativos y exigen, por consecuencia, la homologación de las prácticas y usos internacionales en las diferentes legislaciones nacionales.

Cuando el legislador ha seguido con orden su plan de producción de la norma, procede a escribir el primer texto de su proposición que expresará los conceptos que debe contener la misma. Necesariamente la proposición debe ser escrita porque su texto es la expresión tangible de los conceptos que encierra.

Los conceptos, como he afirmado, pueden ser pensados y existir independientes de las palabras que los representan. También pueden existir sin palabras que los describan, pero entonces no pueden ser transmitidos. No tienen existencia objetiva que permita su manipulación gráfica o intelectual.

10. El juicio

La palabra juicio, deriva del verbo latino *judicare* que significa juzgar. El legislador, cuando conoce un fenómeno o un objeto, que a su vez lo sea de una proposición de iniciativa, debe reunir los elementos que lo componen, analizar sus notas o propiedades, comparar las cualidades con el objeto, percibir que cualidad conviene o no al objeto y, por último, determinar afirmando o negando que el predicado convenga al sujeto, es decir produce una determinación que se expresa mediante una proposición.

Juzgar y haber captado una relación de ideas o conceptos, no es lo mismo que afirmar o negar algo. La operación que realiza el legislador es el acto de juzgar, el pensamiento que resulta de la misma es propiamente el juicio (juicio

a secas, o juicio lógico, si se quiere aclarar), y la expresión externa se llama proposición o enunciación.³⁶ El juicio es la estructura lógica fundamental y a él se supedita en diferentes maneras, todo lo que la lógica estudia.³⁷

La estructura del juicio se compone de tres elementos: sujeto, predicado y cópula. El sujeto es la idea o materia del conocimiento de la cual se afirma o niega algo, es decir el objeto del juicio; el concepto predicado es lo que se afirma o se niega acerca del objeto; y la cópula une al sujeto con el predicado, es decir, establece que lo pensado en el predicado es propio o no es propio del objeto del juicio.

En el juicio, “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, el sujeto es el derecho a la información y el predicado la garantía del Estado, el elemento copulativo, presenta al verbo ser en tiempo futuro, para denotar el cumplimiento de una obligación o de una abstención del Estado, frente a la garantía social que el propio derecho a la información constituye.

Todo juicio se expresa mediante proposiciones, pues éstas constituyen su vehículo fáctico ya que, la proposición consta y se representa gráficamente con palabras, orales o escritas, en tanto que el juicio consta de conceptos que, como ya hemos afirmado al revisar las ideas, son representaciones internas que forman el conocimiento lógico.

Se ha dicho que el juicio es un instrumento intelectual que permite, al pasar de lo conocido a lo desconocido, descubrir nuevos conceptos de las cosas, porque en el juicio se establece una correlación de síntesis y análisis.

En efecto, el juicio no es una mera conexión de los datos necesarios o los elementos esenciales que contienen los conceptos, sino que, como pensamiento, es la afirmación, ya realizada, de la relación entre dos ideas y la proposición resultante, es la expresión externa del juicio.³⁸

El juicio expresa un pensamiento plenamente deliberado que conduce a pensar con propiedad para producir pensamientos adecuados a la materia a que se refieren y, de este modo, llegar al conocimiento verdadero de las cosas o de los hechos para saber lo que de esas cosas o hechos le interesa al hombre o es reclamado por éste.

El juicio o razonamiento, equivale al proceso por el cual el pensamiento llega a una verdad lógica. En todo juicio se encuentran referidas las cuatro dimensiones categoriales del pensamiento: En el sujeto la cantidad; en el predicado, la cualidad, en la forma como se articula el sujeto y el predicado, la relación; y la modalidad en el grado de verdad que enuncia el juicio.

El juicio, en el proceso de partir de lo conocido para arribar a lo desconocido, plantea la existencia de nuevos predicados, con mando en un proceso dialéctico, el proceso de síntesis ya que³⁹ cada nuevo predicado, agrega una nota

36 Gutiérrez Sáenz, Raúl.- *Opus Cit.* p. 140

37 Alatorre Padilla, Roberto.- *Opus Cit.* p. 163

38 Gutiérrez Saez, Raúl.- *Opus Cit.* p. 143

39 Alatorre Padilla, Roberto.- *Ibidem* p. 164

al contenido anterior, suma un nuevo carácter al conjunto de propiedades, es decir, ejecuta una labor de síntesis, de reunión de los elementos de la cosa.

En su correlación con el análisis, la función analítica del juicio se produce con la aportación de nuevas y progresivas adquisiciones de notas, características o particularidades, de los objetos materia del pensamiento lógico que acrecientan la riqueza del conocimiento de la ciencia.

El juicio se formula, como ha señalado Elí de Gortari,⁴⁰ considerando la importancia del juicio dentro del conjunto de pensamientos, porque aquel es un pensamiento completo con propia autonomía. Además, dependiendo de la medida en que se comprueba la concordancia entre un conocimiento y la realidad objetiva expresada en dicho conocimiento dentro de las catorce formas del juicio.⁴¹ Dado que un juicio verdadero, en lo que en él se afirma, es realmente propio de aquello que se trata, y lo que se niega no lo es, entonces se puede afirmar que en los juicios, cuando son conformes con la realidad, se encuentra el depósito de la verdad lógica o, dicho de otra manera, como lo expresaron los idealistas “la verdad es la conformidad del conocimiento con el objeto para determinar si nuestros juicios son verdaderos o falsos”.⁴²

La expresión del juicio es una proposición susceptible de ser modificada, que se formula justamente para ser sometida a la prueba del experimento. Y sólo después, mediante su comprobación necesaria y suficiente, es como el juicio científico se eleva al rango de ser la expresión de un conocimiento objetivo. Además, cuando el juicio queda comprobado, puede servir de base para iniciar nuevas investigaciones, cuyos resultados conducirán a la formulación de otros juicios.

El juicio se formula, sigue diciendo dicho autor, para iniciar, precisar o ampliar la determinación de las propiedades, aspectos o conexiones de un proceso o de un grupo de procesos, cuyas características se expresan por medio de un concepto. Entonces, en el juicio se establece la relación que dicho concepto tiene o es posible que tenga con otro concepto, para avanzar en su determinación. Así, en el juicio se expresa la función que liga a dichos conceptos.

Finalmente, el legislador hace propia la afirmación de Pfaender,⁴³ en el sentido de que el juicio se refiere necesariamente a objetos. Y no hay ninguna categoría ni clase de objetos a que no puede referirse el juicio. No sólo las cosas, materias, personas, sino también estados, estructuras, procesos, actividades, relaciones y proporciones pueden ser objetos de juicio.

40 *Lógica General*. p. 91. *Tratados y Manuales Grijalbo*. Editorial Grijalbo.- 28a. Edición.- México, 1992.

41 Que según Elí de Gortari, en su *Lógica General*, son: 1) Juicio de Prótesis o Profático, 2) Juicio de Prótesis Inversa o Profático Inverso, 3) Juicio de Antítesis o Antifático, 4) Juicio de Antítesis Inversa o Antifático Inverso, 5) Juicio de Conjunción o Conjugante, 6) Juicio de Discordancia o Discordante, 7) Juicio de Discordancia Inversa o Discordante Inverso, 8) Juicio de Heterótesis o Heterofático, 9) Juicio de Incompatibilidad o Incompatible, 10) Juicio de Implicación o Implicante, 11) Juicio de Implicación Inversa o Implicando Inverso, 12) Juicio de Inclusión o Incluyente, 13) Juicio de Exclusión o Excluyente y 14) Juicio de Reciprocidad o Recíprocante.

42 Gorski, *Opus Cit.* p. 94

43 Pfaender, A.-*Lógica*. Espasa-Calpe Argentina, pág. 55. 1938. *Cit.* Alatorre Padilla, Roberto, *opus cit.* p. 169.

10.1 Clasificación de los juicios

Los juicios se clasifican de diversa manera, atendiendo las distintas posiciones que los autores mantienen en relación a la lógica que postulan; por ello se ha enriquecido la clasificación, de la siguiente manera:

A. Por su cualidad, los juicios pueden ser afirmativos y negativos.

1. El juicio afirmativo expresa la conveniente correspondencia y unión del predicado al sujeto, p.e.: México es una República.
2. El juicio negativo separa ambos elementos, expresando la no conveniencia del predicado al sujeto; p. e: el Distrito Federal no es un Estado Federado.

B. Por su cantidad, es decir, atendiendo a la extensión del sujeto, los juicios son: singulares, particulares y universales.

3. El juicio singular es aquel cuyo sujeto señala o comprende un solo objeto. Lo que se afirma o se niega se refiere siempre al objeto del juicio tomado en su conjunto; por ejemplo: la Asamblea aprobó la Ley de Metrología. En este caso, lo que se afirma se refiere al objeto Asamblea, como la organización colegiada en su conjunto, y no relaciona a cada uno de sus integrantes.
4. El juicio particular es aquel que comprende varios objetos o que cuyo sujeto es un concepto particularizado. Generalmente se caracteriza por la utilización del adjetivo “algunos” antepuesto al sujeto; por ejemplo, algunos diputados son de representación proporcional.
5. Juicio universal es aquel que comprende una totalidad o cuyo sujeto y predicado son conceptos explícitamente universales. En este juicio, el carácter concedido el de predicado se afirma o se niega de cada uno de los objetos de la clase comprendida en el sujeto; por ejemplo, todos los diputados son representantes populares.

C. Según su relación, es decir, los juicios que reúnen o sintetizan a sus elementos de distinta manera, atendiendo a la forma del pensamiento que expresan, son: categóricos, hipotéticos y disyuntivos.

6. Juicio categórico, es aquel cuyo carácter atributivo no está sujeto a condición y la cualidad que expresa resulta claramente compatible o incompatible con el sujeto debido a que la relación entre estos resulta ser una relación incondicional, natural, mediante la cual el pensamiento refiere una verdad que se corresponde y reconoce racionalmente entre los elementos del juicio; por ejemplo, el Presidente de Debates es la máxima autoridad de la Asamblea de Diputados.

7. Juicio hipotético, es aquel que establece una relación condicionada, de dependencia, en la cual el sujeto es causa del predicado, o a la inversa. La realización de la condición extrínseca de causalidad, tiene relevancia sobre todo en la expresión de aquellos conocimientos referidos a los fenómenos naturales; p. e., la suspensión parcial de las garantías individuales procede en caso de graves desastres naturales que afecten una región.

La condición que encierra la enunciación del juicio hipotético, puede ser positiva o negativa y, si se combinan estas cualidades con las del propio juicio hipotético, se obtienen los llamados modos del juicio hipotético.

8. Juicio disyuntivo, es aquel cuya verdad está sujeta a una condición intrínseca, porque en su forma aparente, el juicio tienen dos o tres predicados, uno de los cuales necesariamente es verdadero y el otro, o los otros, son falsos. Al producirse la relación de reciprocidad, se asegura la adecuada correspondencia entre el sujeto y el predicado verdadero, despejándose la posible duda planteada al intentar el conocimiento; por ejemplo: Este diputado es de mayoría relativa o de representación proporcional.

D. Por su materia o propiedad fundamental, es decir su adecuación o inadecuación a la realidad, los juicios son: verdaderos y falsos.

9. Juicio verdadero, es aquel que por su fiel correspondencia está de acuerdo con la realidad; por ejemplo, el Congreso General decreta las leyes.

10. Cuando no existe correspondencia del juicio con la realidad, entonces se trata de un juicio falso; por ejemplo: el Poder Judicial decreta las leyes.

E. Por su cualidad, es decir, según se afirme o se niegue algo, los juicios se dividen en afirmativos y negativos. Ambos tipos de juicios pueden ser universales, particulares, particulares determinados y singulares, lo cual permite distinguir las siguientes especies:

- a. Singular afirmativo (el Distrito Federal es la capital de la República);
- b. Singular negativo (Jalisco no tiene Senado local);
- c. Particular afirmativo (algunos Gobernadores pertenecen a partidos de oposición);
- d. Particular negativo (algunos Estados de la República no tienen límites marítimos);
- e. Particular afirmativo determinado (solo algunos Municipios son autosuficientes);
- f. Particular negativo determinado (algunos servidores públicos no son sujetos de juicio político);
- g. Universal afirmativo (todos los Senadores son servidores públicos);
- h. Universal negativo (los Diputados y Senadores no son miembros del Poder Judicial).

Las cuatro especies de juicio arriba indicadas, tienen una notación simbólica convencional, para agruparlos y distinguirlos, A, Juicio Universal Afirmativo; E, Universal Negativo; I, Particular Afirmativo; O, Particular Negativo.

Para simplificar la comprensión de la clasificación anotada, las letras A, I, E, O, están tomadas de las palabras latinas "affirmo" y "nego", que las incluyen. Por eso es fácil distinguir por medio de las letras que los juicios positivos se encuentran en afirmo y los negativos, en niego.

La regla didáctica anterior conviene ser recordada, especialmente cuando se examinan las relaciones entre las distintas especies de juicios afirmativos y negativos, entre las cuales destacan:

- i. Las de contradicción, que comprende proposiciones opuestas que difieren en cantidad y en cualidad, de allí que las proposiciones A y O son contradictorias entre sí, como a su vez lo son la E y la I.
- ii. Las de contrariedad, que trata las proposiciones opuestas que son contrarias y difieren en cualidad, siendo ambas de orden universal. Tal es el caso que se da entre A frente a E.
- iii. Las de subcontrariedad, que se produce cuando las proposiciones que son contrarias u opuestas, difieren en cualidad, siendo ambas de carácter particular. Es el caso entre la I con la O.
- iiii. Las de subordinación, que se refiere a las proposiciones opuestas que siendo ambas afirmativas o negativas, difieren en cantidad. Por ejemplo, la proposición tipo I está subordinada de la A; la proposición del tipo O queda subordinada de la E; y en sentido contrario, también puede afirmarse que las proposiciones A y E, resultan subordinadas a la I y a la O resultan subordinadas de las primeras, respectivamente.

F. Por su modalidad, es decir en razón de que no todos los juicios tienen el mismo grado de veracidad, porque expresan diversos contenidos de certeza en el pensamiento que enuncian. La verdad científica se expresa en tres grados o niveles de perfección: La verdad probable, la verdad real y la verdad evidente, y cada una de ellas se enuncia en los juicios asertóticos, problemáticos y apodóticos.

11. Se considera juicio asertótico, aquel que tiene plena validez de hecho porque enuncia una verdad natural, real, que identifica con propiedad el sujeto y el predicado o, en su expresión negativa, se demuestra mediante la clara incompatibilidad de ambos; por ejemplo: El Diario Oficial publica la reforma constitucional.
12. Se denomina juicio problemático aquel cuya validez está sujeta a una posibilidad de realización o que ofrece como predicado un atributo que puede

coincidir con la naturaleza del sujeto, o ser ajeno a ésta; por ejemplo: La sesión empezará a las 12:00 si se reúne el *quórum* legal.

13. Por juicio apodíctico se entiende aquel que tiene validez necesaria, porque expresa una verdad evidente e irrefutable ya que los conceptos o los elementos que la refieren tienen como fundamento o antecedente otra verdad; por ejemplo: 256 Diputados integran la mayoría relativa en la Cámara Federal.

G. Por su contenido, es decir atendiendo a las características del predicado, los juicios son analíticos y sintéticos.

14. Es juicio analítico aquel que sólo es explicativo y cuyo predicado se encuentra contenido en el concepto sujeto. El predicado se obtiene mediante el análisis del sujeto, siendo un desarrollo del mismo; por ejemplo, el presidente de la República es ciudadano mexicano, lo cual significa que las ideas de ciudadanía y mexicanidad, se encuentran implícitas en el concepto presidente de la República.

15. En el juicio sintético el predicado no se considera nota esencial del sujeto, es decir, resulta extraño al concepto expresado en el sujeto, ya que el predicado no surge necesariamente del análisis del sujeto; por ejemplo: Este diputado es viejo. En el caso, en el concepto diputado no se encuentra el predicado viejo.

H. Por su pertenencia, es decir, en los juicios en los que se afirma o se niega que un carácter determinado pertenece ya a un objeto de cierta clase, sin referir si tal carácter pertenece también a otros objetos o si es exclusivo del objeto dado, estos son inclusivos y exclusivos.

16. El juicio inclusivo expresa que el carácter indicado en él es propio o no es propio, no sólo del objeto del juicio dado; por ejemplo: el derecho es una ciencia.

17. En el juicio exclusivo se enuncia cierta particularidad del objeto o de los objetos, que lo diferencia de los otros objetos de la clase indicada en el juicio, es decir, se trata de un carácter que pertenece o no pertenece únicamente al objeto del juicio dado.

Esta especie, se divide a su vez, en juicio exclusivo singular (Morelos es el autor de los Sentimientos a la Nación); juicio exclusivo particular (algunos ciudadanos son diputados federales y sólo los diputados federales tienen derecho de iniciar leyes federales); juicio exclusivo particular determinado (sólo algunos ciudadanos, y sólo los ciudadanos, son servidores públicos); juicio exclusivo universal (sólo las Comisiones Ordinarias de Dictamen Legislativo pueden formular dictámenes legislativos).

La extensión del trabajo limita la exploración de otras muchas más cuestiones relacionadas, tales como el análisis de las formas simples del juicio, los problemas de la implicación que estudia la relación que existe entre la significación real y la implicación lógica; la operación del razonamiento que es considerada como la más trascendente de la inteligencia y que funda la racionalidad del Derecho y del conjunto de las normas que lo integran, entre otros muchos *items*.

Por ahora, me queda agradecer cumplidamente la amable invitación extendida por los promotores de esta magnífica iniciativa, de reunir varios trabajos de distintos autores, dejando constancia de insatisfacción por presentar estos apuntes tan limitados en los que he tratado de acreditar la necesidad de estudiar la propuesta de estructurar una disciplina nueva denominada lógica parlamentaria, o si se quiere lógica de la legislación, en la cual confluyen casi todas las lógicas por ahora vigentes en el pensamiento occidental; y, en especial la lógica que regula el procedimiento parlamentario.

Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso Plural, coordinado por Raúl López Flores, Fermín Edgardo Rivas Prats, Armando Hernández Cruz y Alfredo Sainez Araiza. Se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2011 en los talleres de Diseño3 y/o León García Dávila, Valle de San Juan del Río No. 10, Col. Vista del Valle, Naucalpan, Estado de México. Se tiraron 1,000 ejemplares en papel cultural de 75 gms. Se utilizó tipografía Myriad Pro 11 en 13 puntos. Diseño de portada e interiores: Diseño3 / León García Dávila, Yvette Bautista Olivares.

Ante la necesidad de ofrecer nuevas y renovadas explicaciones sobre el Poder Legislativo y su actual complejidad derivada de una pluralidad política que requiere del acuerdo y el consenso para dar respuesta a una sociedad cada vez más crítica y exigente, se requiere de una nueva mirada sobre *sí mismo* que eventualmente se traduzca en procedimientos estratégicos, tanto *ad intra*, en lo que se refiere al rediseño del procedimiento de construcción de la agenda legislativa, estrategias para la construcción de coaliciones, etc., como *ad extra*, en su vinculación interparlamentaria con los poderes legislativos del país, en la construcción de una nueva relación con el Poder Ejecutivo y una nueva visión sobre el control parlamentario. Este es el espíritu que anima la obra.

Esta nueva mirada es ya ineludible, pues, como lo señala el senador Carlos Navarrete Ruiz en la presentación de este volumen, “el mayor y más complejo problema que enfrenta el día de hoy el Congreso en México es la polarización de las posturas defendidas por los grupos parlamentarios y el riesgo de una paralización que no permita avanzar en la definición de un proyecto de país común y el cual le resta eficacia al ente legislativo. Por ello, la agenda urgente de una reflexión sobre el Poder Legislativo inicia por pensar mecanismos concretos de convergencia entre fuerzas partidistas representadas en su seno. Justamente por ello es necesario ubicar y distinguir las estrategias y prácticas parlamentarias que permiten la construcción de mayorías, de la inclusión de las minorías, de la generación de coaliciones y el mayor consenso posible de las que no lo permiten.”

Con este propósito, el Instituto *Belisario Domínguez* del Senado de la República convocó a politólogos, abogados, académicos, tomadores de decisión, funcionarios legislativos, investigadores de congresos locales y expertos en materias específicas, quienes reunieron sus talentos en este volumen con el solo afán de poner en escena y movimiento una nueva mirada estratégica sobre el Poder Legislativo, desde una perspectiva externa, pero también como un ejercicio de reflexión interno. Este es el resultado final de ese esfuerzo.

