



**Casa abierta al tiempo**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

**UNIDAD IZTAPALAPA**

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

**POSGRADO EN CIENCIAS ANTROPOLÓGICAS**

**El péndulo del consenso: Instituciones y proceso legislativo**

**en la Cámara de Diputados de México, 1988-2000**

Alvaro Fernando López Lara

Tesis de Doctorado en Ciencias Antropológicas

Director: Dr. Scott Robinson Studebaker

Asesoras: Dra. Luisa Béjar Algazi

Dra. Silvia Gómez Tagle

## AGRADECIMIENTOS

El diseño y la escritura de esta tesis no fue una empresa solitaria. El autor siempre requirió de la inteligencia y generosidad de otras personas con las que contrajo enormes deudas que quizá no termine de saldar. Deseo expresar mi gratitud al director de esta tesis, el doctor Scott Robinson, quien ha sido una fuente constante de ideas y comentarios estimulantes. A él le debo, además, la confianza depositada en el proyecto aún en los momentos en que parecía que todo naufragaba. El doctor Andrés Fábregas y el doctor Néstor García Canclini leyeron una versión inicial del proyecto de investigación sobre el que hicieron críticas y sugerencias útiles. En la revisión del manuscrito de la tesis tuve la fortuna de contar con la lectura atenta y rigurosa de la doctora Luisa Béjar Algazi y de la doctora Silvia Gómez Tagle, de quienes recibí observaciones y comentarios puntuales para aclarar la exposición de los argumentos en cada capítulo.

A mis amigos y colegas quisiera retribuirles el estímulo que siempre me brindaron para que me decidiera a escribir de lo que tantas veces hablamos. Nicolás Loza Otero - investigador de la UAM-Xochimilco - ha sido durante éstos años, además de un buen amigo, un interlocutor atento y agudo que leyó y comentó una versión previa del trabajo. Las conversaciones con Raúl Hermosillo siempre fueron constructivas por que me revelaron las consecuencias prácticas de afirmaciones sin sustento. Marco Calderón y Salvador Maldonado, ambos colegas del Colegio de Michoacán, fueron una referencia imprescindible para documentar los argumentos y completar mi formación en antropología política. En el Departamento de Relaciones Sociales Alfredo Boni, Jorge Brenna y Luis Berruecos siempre tuvieron a la mano un comentario que me alentó a continuar. Agradezco también el apoyo de Sergio Méndez, Rutilio Hilario y Horacio Jardón a quien más de una vez distraje para pedirles ayuda en el procesamiento de los datos.

De manera especial deseo agradecer a María Eugenia Reyes por su incommensurable apoyo intelectual y afectivo. Ella no solo leyó e hizo valiosos comentarios a innumerables borradores de los capítulos, sino que soportó la carga y la angustia de la escritura y mis largas peroratas sobre diputados y parlamentos. Sin su impulso y confianza no hubiera llevado a buen termino este trabajo.

A mi gran familia, y especialmente a mis hermanos (Mario, Jorge, José, Francisco y Eduardo) y hermanas (Olivia y Alejandra), quisiera retribuirles todo el afecto y el buen humor con que me enseñaron a vivir. A mi tío Benjamín Lara (+), le recuerdo con gratitud por su generosidad e integridad. Mis abuelos Carmen Villanueva (+) y don Fernando Lara (+), en donde quiera que estén creo que comparten conmigo la satisfacción de haber cumplido. Agradezco también el apoyo de mis suegros, don Pepe y doña Cristy, quienes siempre estuvieron cerca y siguieron con interés las conversaciones políticas de sobremesa.

Durante la realización de los estudios de doctorado disfruté de una beca del CONACyT que fue un soporte imprescindible para llevar a cabo el trabajo de campo. En la Cámara de Diputados recibí atenciones y un trato cordial de muchas personas. Deseo expresar mi agradecimiento a los diputados que accedieron a ser entrevistados y los que en charlas informales me orientaron y proporcionaron información de primera mano. El Sr. Héctor de Antuñano director de la Crónica Parlamentaria mostró interés en el trabajo y generosamente me concedió un par de entrevistas en la primera etapa de la investigación. Mención especial merece el Lic. Norberto Reyes, director del Diario de los Debates quien con gran profesionalismo me proporcionó información sobre las sesiones y el trámite legislativo.

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

La Cámara de Diputados y el sistema autoritario	19
El proceso legislativo: entre la norma y la costumbre	26
Dimensiones del cambio institucional	27
Nota metodológica	31
Estructura del trabajo	34

## CAPÍTULO I. LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS: FUNCIONES, REGLAS Y PROCESOS

La explicación funcionalista	39
El nuevo institucionalismo	42
Los diseños constitucionales	43
Las reglas informales	47
Instituciones y proceso legislativo	49
El debate en el pleno	53
Las comisiones como arena política	56

## CAPÍTULO II. LA HERENCIA LEGISLATIVA

El Congreso y la inestabilidad constitucional	60
Anarquía congresional o dictadura del Ejecutivo	76
El Congreso de Don Porfirio	82
Los años posrevolucionarios	84

## CAPÍTULO III. DEL DOMINIO MAYORITARIO AL MULTIPARTIDISMO

El dominio mayoritario	92
Reformas graduales y pluralismo limitado	97
La apertura política a la diversidad	102
Erosión de la hegemonía	107

## **CAPÍTULO IV. GRUPOS PARLAMENTARIOS: VÍNCULOS Y JERARQUÍAS**

Partidos y grupos parlamentarios	113
El partido hegemónico y la nominación de candidatos	114
Patronazgo y cuotas corporativas	117
Descentralización de las nominaciones	122
Familias políticas	126
El reclutamiento del grupo parlamentario del PAN	131
Crecimiento organizativo: cohesión y heterogeneidad	135
Las redes familiares	144
El PRD y el grupo parlamentario	146
Las reglas de selección interna	147
Composición de la bancada parlamentaria	148
La continuidad de las carreras parlamentarias	149

## **CAPÍTULO V. LA ESTRUCTURACIÓN DEL CAMPO LEGISLATIVO**

La distribución de facultades legislativas	157
Las fases del proceso legislativo	159
¿Quién legisla?	164
Acotando al presidencialismo	168
La supervivencia del gran legislador	173
Gobierno dividido y éxito legislativo	175
La expansión del campo legislativo	178

## **CAPÍTULO VI. ORDEN EN LA SALA: LAS REGLAS DEL DEBATE**

¡Se abre la sesión!	181
La cámara en los pasillos	189
Del monólogo a la discusión pluralista	195
Implicaciones del tamaño de la asamblea	198
¿Quién dirige la sesión?	200
Participación en los debates	205
Publicidad y eficacia legislativa	214
¿Es el pleno una arena deliberativa?	221

## **CAPÍTULO VII. DELIBERACIÓN Y DRAMAS PÚBLICOS**

La cámara heredada	225
El Colegio Electoral de 1988	226
Un ritual en crisis	238
La Cámara del Presidente	244
El poder y la gloria	245
Ceremonias cívicas	254
Inscríbase con letras de oro...	255

## **CAPÍTULO VIII. LEGISLAR Y NEGOCIAR: LAS COMISIONES LEGISLATIVAS**

Un marco de análisis	262
El sistema de comisiones	264
Composición partidista	267
Actividad legislativa	280
Las comisiones por dentro	289
Construyendo el consenso	290
La Comisión de Energéticos	294
Hacia nuevas normas prácticas	301

## **CAPÍTULO IX. NEGOCIACIÓN Y COALICIONES DE VOTO**

Coaliciones legislativas	304
Las reglas de votación	306
El aprendizaje de la cooperación	308
Acuerdos bipartidistas	310
El consenso difícil	316
Mayorías fluctuantes	319
Construyendo un orden negociado	325

<b>CONCLUSIONES</b>	327
---------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	337
---------------------	-----

<b>DOCUMENTOS Y ENTREVISTAS</b>	352
---------------------------------	-----

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar el proceso político en la Cámara de Diputados de México, a partir de las reglas e instituciones que estructuran su relación con el Poder Ejecutivo, así como los procedimientos parlamentarios de debate, negociación y votación. El período estudiado abarca de 1988 a 2000, y corresponde al ejercicio constitucional de cuatro legislaturas (LIV, LV, LVI y LVII), durante las cuales, la creciente competitividad en las elecciones legislativas y el declive electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI) modificaron el balance de las relaciones entre los poderes Ejecutivo-Legislativo. En el transcurso de estos años de transición política, el modelo de negociación *intrapartidario* -constituido por las interacciones entre el Presidente y la bancada oficial mayoritaria- se desplazó de manera gradual, hacia un modelo de negociación *interpartidario*, en donde el intercambio de votos y la formación de coaliciones multipartidistas en la arena parlamentaria son un factor esencial de la división y el equilibrio de poderes.<sup>1</sup>

Desde 1934 y hasta 1988, la baja competitividad en el sistema de partidos hizo posible que el PRI conservara el control de la mayoría absoluta y calificada en ambas cámaras del Congreso de la Unión. El sistema presidencial mexicano había sido - en el contexto de los presidencialismos latinoamericanos- una especie excepcional de *gobierno unificado* que neutralizó el dispositivo de pesos y contrapesos previsto por la Constitución de 1917. Pero el funcionamiento habitual de esta maquinaria de poderes unificados, en la que se apoyó el "hiperpresidencialismo", modificó paulatinamente sus rutinas institucionales a partir de la elección federal de 1988, cuando el candidato presidencial del PRI obtuvo la victoria con 50.7 por ciento de los votos y en la Cámara de Diputados perdió la *mayoría calificada* de dos tercios de los votos requeridos para reformar la Constitución sin la cooperación de otros partidos legislativos. Posteriormente, en la elección federal intermedia de 1997 el partido gobernante perdió

---

<sup>1</sup> Sigo aquí la caracterización sobre los modelos de relaciones Ejecutivo - Legislativo propuesta por Anthony King, (1990: 230), para quien es necesario "pensar más allá de la fórmula de Montesquieu" y reconocer que dichas relaciones no comprenden solo a dos entidades, sino las interacciones entre el Ejecutivo y los grupos parlamentarios adeptos al gobierno y los de la oposición. Así, distingue cuatro

la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la irrupción del *bloque opositor* – una alianza integrada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y el Verde Ecologista (PVEM)- le arrebató el gobierno interno de la asamblea dando lugar a la primera experiencia de *control dividido* del Congreso Federal.

Gracias a este ascenso de la pluralidad política la Cámara de Diputados se ha constituido en uno de los principales ámbitos institucionales de debate y negociación de la esfera pública mexicana. De manera inédita, los asuntos de la agenda nacional como las reformas a las reglas de la competencia electoral, las relaciones Estado-Iglesia, las reformas constitucionales en materia agraria, la discusión sobre las consecuencias de la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas y la reforma legislativa sobre Derechos y Cultura Indígena, así como otros temas referidos a la reforma económica, tales como la reprivatización de la banca en el año de 1990, la autonomía de la banca central aprobada en 1993 y el espinoso tema del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), se discutieron en la tribuna del Congreso y atrajeron la atención de los medios y la opinión pública. Si anteriormente, bajo la etapa de “presidencialismo absolutista”, el presidente y su mayoría legislativa, controlaban todas las secuencias de decisiones, consultas, discusiones y trámites, es de destacarse que la experiencia reciente de legislaturas plurales o sin mayoría ha otorgado mayor influencia a las bancadas legislativas, las comisiones y a los legisladores en lo individual, en tanto actores del proceso legislativo nacional.

Es importante no perder de vista que dichas transformaciones verificadas en la mecánica institucional de los poderes federales, se inscriben en un proceso de democratización y redistribución del poder a nivel de los estados de la federación mexicana. En diversas pistas de la competencia electoral, ya sea para elegir senadores, diputados, gobernadores estatales, diputados a los Congresos locales y presidentes municipales, se advierte - desde 1988 - un escenario de elecciones cada vez más disputadas. A partir del triunfo del Partido Acción Nacional - la principal formación política de centro-derecha-, a la gubernatura en el estado de Baja California en 1989, otras diez entidades y el Distrito Federal habían sido gobernadas (según datos de 1999) por partidos distintos al PRI (Espinoza, 2000:11). El PAN ha gobernado en seis entidades; Jalisco, Aguascalientes, Nuevo León, Querétaro y Baja California, mientras

---

modelos de relaciones Ejecutivo – Legislativo; el modelo intrapartidario, el interpartidario, el modelo de oposición y el modelo de relaciones no partidarias.



el Partido de la Revolución Democrática (PRD)- en el que se aglutinan diversas fuerzas de centro-izquierda- ha gobernado, desde 1997, al Distrito Federal, Zacatecas y Tlaxcala, desde 1998 y Baja California Sur desde 1999. En el plano de los Congresos estatales, es significativo que en 1988 los 31 Congresos unicamerales se encontraban controlados por mayorías calificadas del PRI y solamente 27 por ciento de los escaños eran ocupados por partidos opositores; en 1995 38 por ciento de los escaños eran controlados por partidos distintos al PRI; en 1997 49.5 por ciento, y para el año 2000, aunque el PRI seguía siendo el partido mayoritario al controlar 49 por ciento de los 1,0999 asientos en las legislaturas locales, el Partido Acción Nacional (PAN), detentaba 28 por ciento y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) detentaba 17.5 de los asientos en las cámaras locales (Lujambio,2000:65). Así mismo, aunque los gobiernos unificados (donde el partido del gobernador controla 50 por ciento o más de los asientos de la legislatura local) predominan en 22 estados; en 11 estados se presentaron, entre 1997 y 2000, equilibrios de gobierno sin mayoría o dividido, que obligan a los partidos a negociar y pactar para desahogar la agenda legislativa y de gobierno (De Remes, 2001).

En ese sentido, los resultados de la elección del 2 de julio de 2000 que otorgaron el triunfo a Vicente Fox, candidato a la Presidencia de la República de la Alianza por el Cambio - formada por la coalición PAN-PVEM-, y que pusieron fin al control del PRI sobre la institución presidencial, pueden ser vistos como el momento catalizador de una tendencia a la dispersión del poder tanto a nivel horizontal (las relaciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como a nivel vertical (la relación entre el poder central y los estados). La alternancia en el Poder Ejecutivo Federal inauguró una nueva etapa en el sistema político cuyo rasgo característico es que ahora el poder de la presidencia y la *governabilidad* institucional dependen, como nunca antes, de su relación con el Congreso. Al igual que en otros sistemas presidenciales el poder se encuentra dividido entre los partidos que integran la LVIII legislatura (2000-2003). En la Cámara de Diputados el PRI se constituyó como la primera fuerza opositora al conquistar 210 escaños; el ahora partido gobernante Acción Nacional, ocupó la primera minoría integrando una bancada de 207 diputados, que dista de ser un equipo cohesivo y disciplinado; por su parte, el Partido de PRD con 53 diputados formó la tercera bancada de mayor magnitud, el resto de las curules se repartieron entre otras minorías políticas. Bajo el equilibrio de un *gobierno dividido*, el ejercicio del poder presidencial se encuentra sujeto a los controles, los contrapesos y la fiscalización de otro poder, tal

como lo resumió Fox en su discurso de toma de posesión: en la nueva etapa "el Presidente propone y el Congreso dispone".

La trascendencia de estos cambios en el balance de "pesos y contrapesos", que se perfilaron más nítidamente desde la elección intermedia de 1997, motivaron una serie de interrogantes acerca de la configuración institucional y el proceso político en la Cámara de Diputados. ¿Cómo afectó la pérdida del control de mayorías cohesivas y disciplinadas al ejercicio de los poderes legislativos de la presidencia? ¿Cuáles han sido las consecuencias del aumento de la competitividad electoral y el multipartidismo sobre los procedimientos legislativos en el pleno y las comisiones de la Cámara de Diputados? ¿Qué elementos del arreglo institucional han moderado o polarizado el conflicto entre la presidencia y una legislatura multipartidista? ¿De qué manera las instituciones y reglas informales del autoritarismo han incidido en el proceso legislativo, aún bajo el nuevo ambiente de multipartidismo?

El argumento central de esta tesis postula que la pluralidad política en la Cámara de Diputados es una condición necesaria para reactivar el mecanismo constitucional de división de poderes, pero en sí misma, no es una condición suficiente de la *consolidación* de la democracia presidencial. Ciertamente, la composición multipartidista de la legislatura trajo consigo efectos positivos: erosionó las bases del control mayoritario del partido hegemónico y acotó los poderes legislativos de la presidencia a sus facultades constitucionales. Además, generó nuevas reglas en los patrones de reclutamiento de los diputados, al abrir canales de representación a los integrantes de los partidos de oposición. En otras palabras, podemos afirmar que se ha registrado una expansión del *campo legislativo*, que dejó de estar monopolizado por el Poder Ejecutivo, para constituirse una nueva red de relaciones entre diversos agentes como los partidos políticos, los líderes de los grupos parlamentarios del Senado y la Cámara de Diputados, así como las diversas agencias burocráticas, en donde el debate, la negociación y la construcción de coaliciones en las arenas legislativas son referentes de una nueva *cultura parlamentaria*.

No obstante, como lo han advertido algunos estudiosos de las instituciones políticas (Linz,1990; Lijphart,1992), la combinación entre sistema presidencial y el multipartidismo en las cámaras del Congreso, es también una fuente potencial de dificultades y bloqueos mutuos; derivados de la falta de incentivos institucionales para construir la colaboración entre el Ejecutivo y los partidos representados en la legislatura. Especialmente, los riesgos de parálisis institucional son mayores cuando los

*gobiernos divididos*, como es el caso de la experiencia mexicana, se gestan y operan bajo la misma estructura constitucional y legal heredada por el régimen autoritario; pues esta no ofrece todas las previsiones institucionales necesarias para el funcionamiento y la consolidación de la democracia presidencial.

Cuando iniciamos esta investigación, en el año de 1994, la Cámara de Diputados no había alcanzado la visibilidad pública e influencia política que ahora se le atribuye. Por ello la investigación se propuso examinar el mecanismo de división de poderes en el régimen presidencial mexicano, cuyo rasgo característico había sido la fisura entre las facultades constitucionales de las ramas de gobierno y el amplio rango de atribuciones que Jorge Carpizo llamó facultades metaconstitucionales.<sup>2</sup> Más específicamente, nuestra meta inicial era realizar una *etnografía del campo legislativo*, describiendo las reglas, convenciones y significados de la relación entre el poder presidencial y la Cámara de Diputados, en tanto campo especializado de la producción de las normas del derecho.<sup>3</sup>

Originalmente, privilegiamos el análisis de los acuerdos informales y en segundo término ubicamos la estructura constitucional y legal de las relaciones entre la presidencia y la Cámara de Diputados. Siguiendo una noción sociológica muy difundida<sup>4</sup>, según la cual, las instituciones formales a menudo se consideran como un marco simbólico y legitimador, y no como un conjunto de restricciones e incentivos de la práctica política; concebimos el *orden constitucional* como la "ficción pertinente" de la práctica política sustantiva.

Una aguda observación de González Casanova (1965:32-33) sobre el contraste entre el modelo formal de la división de poderes y la realidad de la presidencia autoritaria, quizás resume los presupuestos iniciales que guiaron la investigación. Desde

---

<sup>2</sup> Entre las que destacan su Jefatura real del partido oficial. Su capacidad para nombrar a todos los presidentes del Comité Ejecutivo Nacional del PRI y a los líderes de los sectores que los integran, así como a la mayoría de los candidatos a gobernadores, senadores y diputados. Y principalmente el derecho de elegir a su sucesor en la presidencia. (Carpizo, 1978: 190-196).

<sup>3</sup> Siguiendo a Pierre Bourdieu, enfocamos a la red de relaciones entre los agentes legislativos, como un campo especializado en la producción de leyes, reglas y reglamentos, con sus propios efectos de oficialización y universalización que afectan otros campos de poder (Bourdieu,2000:165)

<sup>4</sup> El papel de las instituciones en el comportamiento político, fue minimizado por diversas escuelas teóricas. En la teoría de la modernización de corte funcionalista las instituciones no tenían importancia como factores de causalidad, por lo cual se aludía constantemente a los efectos sistémicos y los factores reales de poder (Scott,1974). Por otra parte el análisis estructuralista explicó el predominio de gobiernos autoritarios en los países latinoamericanos a partir de las asincronías entre modernización económica y estructura política, sin considerar a las instituciones y las reglas como factores causales (Collier, 1985: 25-38)

ese punto de vista la Cámara de Diputados era más relevante por sus aportaciones simbólicas, que por su efectividad como contrapeso institucional de la Presidencia:

"Aparentemente el legislativo tiene una función simbólica. Sanciona actos del Ejecutivo. Les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico, en que los actos del Ejecutivo adquieren la categoría de leyes, o se respaldan y apoyan en el orden de las leyes, obedeciendo a un mecanismo simbólico muy antiguo aunque de tipo laico. En efecto, así como los antiguos gobernantes decían gobernar a nombre de la Ley y que la Ley estaba respaldada por la Divinidad, lo cual tenía un sentido funcional simbólico-religioso, en nuestra cultura cumple esa misma función la Cámara de Diputados, cuyo significado teórico aparece en la comunidad como "creencia legal" y desde el pensamiento racional del siglo XVIII transfiere el acto legislativo de Dios al pueblo, y a los representantes del pueblo. Desde un punto de vista antropológico, las leyes en México son sistemas de creencias y los modelos de gobierno también. Este fenómeno se advierte, particularmente, en el análisis de la Cámara de Diputados, aunque puede observarse en otras instituciones" (González Casanova, 1965:32).

Al subrayar el aspecto simbólico de la creación de las leyes, el autor reveló que la Cámara de Diputados era un espacio legítimo para oficializar mediante un acto público y formal las decisiones tomadas por el Ejecutivo. Pero el supuesto de que la estructura constitucional era una mera fachada simbólica, el modelo teórico ideal de la democracia que recubría la esencia autoritaria, minimizó las consecuencias políticas de los arreglos institucionales. En todo caso, esta aseveración dejó irresuelto el problema principal que consistía en identificar las condiciones por las cuales el modelo constitucional de la división de poderes era inoperante y los factores que eventualmente podrían aumentar la capacidad de contrapeso de la Cámara de Diputados.

Conforme avanzamos en el trabajo advertimos que dicho enfoque sobre las relaciones entre Constitución y sistema político, incurría en un exceso de formalismo, al suponer que todo lo no contemplado en la Constitución o en las reglas escritas es una anomalía o una realidad *metaconstitucional* (Marván, 1997:38). Si bien las prácticas paraconstitucionales ocupaban un amplio espectro de las relaciones políticas, su descripción no era suficiente para identificar las causas del incumplimiento o la desviación del modelo de división de poderes plasmado en la Constitución mexicana de 1917. De ahí surgió el interés de conocer los factores políticos (como los poderes partidistas de la presidencia y la fuerza relativa de la oposición) que determinaron la dinámica del proceso y el comportamiento legislativo. Partiendo de ese razonamiento, cobró cuerpo la idea de estudiar el proceso de cambio político en la Cámara de Diputados considerando tanto el marco constitucional, así como los acuerdos informales

que estructuraron las relaciones Presidencia - Congreso y los procedimientos de decisión en las *arenas* del proceso legislativo.

El planteamiento teórico más idóneo consistió en abordar a las instituciones tanto en su aspecto codificado como en el de las convenciones no escritas. Siguiendo a Max Weber (1984: 260-262), destacamos la fluidez entre el *orden legal* y el *orden convencional*, por lo cual, antes que contrastar y oponer ambas facetas de las instituciones; nos propusimos encontrar los puntos de intersección y acoplamiento que generan el marco de limitaciones e incentivos de la acción política. Ello nos condujo a reconsiderar un tema recurrente y espléndidamente abordado en la literatura antropológica: la articulación entre las reglas formales e informales. Ciertamente, uno de los aportes de la antropología política consiste en haber llamado la atención sobre sistemas políticos que funcionaban prescindiendo de una autoridad central y de constituciones escritas, gracias a la fuerza de una espesa red de acuerdos y convenciones no escritas pero de ejecución obligatoria (Colson,1974:50; Balandier,1976:44). Más específicamente, la separación entre ley y costumbre, o si se quiere, entre las reglas codificadas y las normas interiorizadas, ha sido el *locus* clásico de la antropología política y del derecho. Por ejemplo, en su estudio del sistema judicial de los Barotse, Max Gluckman (1978:238-241) insistió en que la ley y la costumbre no eran categorías separadas; la ley, en su significado único, remitía a un conjunto de normas obligatorias que incluía también la costumbre. A su vez, la costumbre poseía el sentido de "práctica usual" y el de uso establecido, con semejante obligatoriedad a la de la ley escrita. Así, las relaciones entre ambas categorías eran fluidas y transitivas, puesto que la costumbre es generalmente la fuente de la ley. Bailey (1970: 65), por su parte, propuso la distinción entre *reglas normativas* y *pragmáticas*, para comprender las estrategias políticas de los competidores en las arenas de los sistemas políticos tribales y de las sociedades complejas. De acuerdo con este autor, las reglas normativas son aquellas que expresan los valores últimos y aceptados públicamente, mientras que las reglas pragmáticas son aquellas que condensan la sabiduría oculta de cada cultura acerca de cómo jugar para ganar el juego (Bailey,1970:25).

En forma similar, en un ensayo sobre las instituciones Mary Douglas (1996:70) sostuvo que la distinción entre convención e instituciones es meramente de grado. Puesto que las instituciones evolucionan frecuentemente a partir de convenciones

basadas en el interés común de definir reglas que aseguren la coordinación social.<sup>5</sup> En todo caso, lo que distingue a las instituciones es que muestran más estabilidad en el tiempo que cualquier arreglo puramente instrumental o provisional, así como el hecho de que se apoyan en un mecanismo de orden cognitivo con pretensiones de legitimidad (Douglas,1996:75). Desde otro punto de vista, Larissa Lomnitz (1994:135-166) demostró que hasta en los sistemas complejos, presumiblemente más institucionalizados, se recurre al uso de modos de intercambio informal dentro del marco de reglas formales. Los modos informales de intercambio fueron definidos como transacciones arraigadas en una sociedad que obedecen a una lógica simbólico-cultural, estructurada en redes de reciprocidad y redes de patronazgo o jerarquía que difieren de la ideología formal del Estado.

Recientemente, en el ámbito de la ciencia política se ha revalorado la discusión sobre las instituciones (North,1993;March y Olsen,1997:68). El auge del nuevo institucionalismo demarcó sustanciales diferencias respecto del institucionalismo clásico de posguerra<sup>6</sup>, ya que esta corriente teórica considera a las instituciones como conjunto de reglas, normas, prácticas informales y rutinas que delimitan las opciones y costos de transacción de los agentes políticos. De acuerdo con el nuevo institucionalismo, las instituciones consisten en reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad) y en limitaciones informales (normas de conducta, convenciones y códigos de conducta autoimpuestos), así como en los costos de su cumplimiento (North,1993:67). Las limitaciones informales son importantes en sí mismas y no son solo apéndice de las reglas constitucionales. La fuente de las limitaciones informales es la información transmitida socialmente en forma de conocimientos, valores y códigos de significado que comúnmente llamamos cultura (North,1993:54).

La discusión sobre las instituciones se refiere también a aspectos de la estabilidad y el cambio en los sistemas políticos. Si bien, las instituciones facilitan la estabilidad en tanto que son el marco de referencia a partir del cual los individuos y organizaciones negocian y eligen cursos de acción, no es factible suponer que las reglas permanezcan inmutables dentro de lo prescrito por la cultura institucional. Las

---

<sup>5</sup> Reducida a su mínima expresión, una institución es tan sólo una convención (...) para convertirse en una institución legítima, una convención necesita una convención paralela de orden cognitivo que la sustente" (Douglas, 1996: 77)

instituciones cambian como respuesta a modificaciones del entorno, por la acción intencional de los jugadores, por el conflicto y la difusión de innovaciones probadas en otros diseños institucionales (March y Olsen,1997:123). Pero acaso la cuestión más polémica es la de esclarecer a partir de qué modelos cognitivos los actores deciden cambiar sus entornos institucionales. Los individuos con experiencias y bases culturales comunes, compartirán modelos mentales, ideologías y acuerdos básicos sobre la naturaleza de las instituciones (Denzau y North,2000:23), pero ese acuerdo cognitivo no es el único mecanismo de creación de las reglas. Cabe señalar que en todo proceso de rediseño institucional los actores buscan maximizar sus intereses, en tal sentido las instituciones de cualquier sociedad no son neutrales, ya que reflejan las iniquidades del poder de negociación y la información de la que disponen los agentes, y precisamente, los procesos de reforma institucional están dirigidos a alterar la estructura básica de la política para reasignar derechos y obligaciones

Una vez enunciado el núcleo de las preocupaciones teóricas, conviene subrayar que este trabajo se ubica en los linderos de la antropología y la ciencia política; sigue las huellas de una fértil hibridación de disciplinas<sup>7</sup> en torno al problema de las instituciones y el cambio institucional. De manera específica, se sitúa entre dos tradiciones de investigación; por un lado, se inscribe en el *nuevo institucionalismo* y por otro, en el *enfoque procesualista* y sus diversas vertientes en la antropología política.<sup>8</sup> Las herramientas del nuevo institucionalismo nos permitieron ubicar la acción política individual en el marco de una estructura de reglas<sup>9</sup> y de las consecuencias de los arreglos constitucionales de tipo parlamentario o presidencial y las reglas mayoritarias o proporcionales del sistema electoral. Mientras los conceptos del procesualismo, tales como *campo político*, *coalición*, *arena* y *drama social*, fueron de utilidad para estudiar

---

<sup>6</sup> El viejo institucionalismo concebía a las instituciones como un sistema formal de reglas que organizan y regulan el poder que deben ser examinadas a la luz de criterios normativos y de consistencia lógica para garantizar su correcta construcción y aplicación (Monsalve y Sottoli, 1998:42)

<sup>7</sup> De acuerdo con Matei Dogan y Robert Pahte (1993), la innovación en las ciencias sociales ha ocurrido, recientemente recombinando fragmentos de disciplinas orientadas a un objeto de estudio común: así se da la unión de dominios contiguos. Al respecto, los autores agregan“(…) los dominios de investigación donde no se establecen intercambios con campos localizados más allá de la disciplina madre, se estancan. La investigación monodisciplinaria sobre un objeto de estudio determinado experimenta rendimientos decrecientes y, a partir de cierto punto, requiere de influencias externas para reactivarse”(1993:83).

<sup>8</sup> En opinión de Lewellen (1985:104-11), el enfoque procesual tiene diversas vertientes. En sus primeras formulaciones los teóricos procesualistas construyeron sus conceptos como una reacción contra el estructural-funcionalismo que dominaba en la antropología política, posteriormente el procesualismo derivó en una teoría de la acción individual, las reglas del juego, las facciones, las redes y coaliciones.

<sup>9</sup> Desde esta perspectiva las reglas, incluyen diversos niveles, como códigos de conducta, costumbres y convenciones formales e informales; y definen obligaciones, restricciones autoimpuestas, derechos, facultades e inmunidades (March, y Olsen, 1997:47).

los acuerdos informales, las motivaciones políticas de los actores y las secuencias de toma de decisiones en el proceso legislativo.<sup>10</sup> Ambas teorías comparten la aspiración de construir formas de explicación intencional, pues consideran la acción de individuos motivados por fines altruistas o egoístas en la búsqueda de su beneficio individual o de bienes públicos. Sus puntos de diferenciación consisten en que el nuevo institucionalismo supone la existencia de actores racionales motivados por la meta de maximizar su utilidad, acotados por los costos de información para descifrar el medio y por los incentivos y restricciones institucionales. Por su parte, el enfoque procesualista elude la tarea de definir la formación de preferencias fijas y supone a actores ubicados en un *campo político* en donde el número de intereses y actores que lo estructuran, se amplía y contrae constantemente, modificando las reglas del juego, así como las metas y motivaciones de los sujetos.

Desde esta perspectiva, el proceso político en las asambleas legislativas puede ser ubicado dentro de un *campo jurídico* (Bourdieu,2000:176), cuya especificidad consiste en ser un campo regido por reglas, que a la vez, se especializa en la producción y codificación de las leyes, reglas y reglamentos que configuran el *corpus* del derecho. Análogamente al juego, dentro de cualquier campo existen estrategias, apuestas, reglas y montos de capital que definen las relaciones de fuerzas entre los jugadores (Bourdieu,1995:65). Las instituciones son las reglas constitutivas de ese espacio de juego y la red de relaciones entre los jugadores, es decir, el conjunto de agentes socialmente autorizados (los legisladores, los partidos políticos, el Ejecutivo y sus agencias, los grupos de interés), que se disputan el monopolio de la codificación del derecho y de la oficialización de las decisiones, estructuran el campo de la producción legislativa.

El estudio de la dinámica institucional de los parlamentos y congresos había sido un territorio exclusivo de la ciencia política, pero en años recientes la antropología política (Murdock,295:1987) comenzó a ocuparse del análisis de la política en sistemas políticos modernos.<sup>11</sup> La etnografía de Weatherford, *Tribes on the Hill* (1981), analizó

---

<sup>10</sup>. Volveremos más ampliamente sobre éstos tópicos. Dos exposiciones clásicas se encuentran en (Swartz, Turner y Tuden, 1994:105-107; Bailey, 1969).

<sup>11</sup> Al respecto, destacan las investigaciones como la de Myron Aronoff (1979:286) dedicadas al análisis de un campo poco convencional para la antropología; los procesos de conflicto y consenso en el Partido Laborista de Israel. Aronoff demostró convincentemente cómo los partidos dominantes surgen en sociedades con fuertes diferencias culturales, étnicas y de clase, en donde el partido ha sido la vanguardia exitosa de una revolución, de una lucha de liberación nacional o de la independencia (como son los casos del Partido del Congreso de la India, el PRI en México y muchos partidos dominantes en África ). En semejantes situaciones, los partidos abarcan y tratan de conciliar un amplio rango de grupos conflictivos e



el trabajo legislativo en el Senado de los Estados Unidos, observando tanto las arenas públicas, semipúblicas y privadas. Las reglas y la organización de la cámara fueron comparadas con el sistema de jefaturas de las sociedades primitivas, pues la carrera política de los congresistas se sustentaba en relaciones de parentesco y alianzas de clanes políticos. La arena pública del Senado, fue considerada como un escenario teatral donde la retórica y las ceremonias cívicas suplantaban la discusión y la toma de decisiones. Marc Abélès realizó dos etnografías sobre asambleas legislativas, la primera sobre el Parlamento Europeo (Abélès,1992) y la más reciente sobre la Asamblea Nacional en Francia (Abélès,2000). Ambas obras muestran un despliegue virtuoso del método etnográfico, pues el autor reconstruye aspectos del trabajo cotidiano de los legisladores, los símbolos y significados de la identidad partidaria, las reglas de etiqueta, el ceremonial público y la deliberación.

Desde el punto de vista metodológico, estos trabajos nos dieron la pauta para examinar el *corpus* de reglas y códigos no escritos de la vida parlamentaria en México. Particularmente, en las primeras etapas de investigación cuando a partir de la observación y *descripción densa*, construimos en forma preliminar el tema del estudio. Con las herramientas de la etnografía (Hammersley y Atkinson,1994:37-40) buscamos los significados intersubjetivos de la acción y la interpretación de reglas e instituciones implícitos en la operación del campo legislativo. Llevado hasta sus consecuencias últimas, lo anterior puede ser el punto de partida para analizar comparativamente la especificidad de las *culturas parlamentarias*.<sup>12</sup>

---

intereses, proponiendo una ideología de unidad nacional (Aronoff, 1993:89). Desde la perspectiva de la teoría del simbolismo, la etnografía de Abner Cohen (1981:9) sobre las élites de Sierra Leona, demostró que la ideología de las élites era objetivada, desarrollada y mantenida en un elaborado conjunto de símbolos y actuaciones dramáticas, maneras, etiquetas, estilos de vestir, patrones de recreación y reglas matrimoniales que conforman un estilo de vida grupal (Cohen,1981:9).

También la antropología política en México tiene ya una amplia trayectoria en el análisis del sistema político en su escala nacional. El tema de las elecciones y la competencia partidista se aborda en diversas monografías (Krotz, 1990). Un ensayo sobre los actos públicos de la campaña presidencial de 1988, interpretó la secuencia de los actos como una expresión de rituales públicos en que se dramatizaron las rupturas, alianzas y negociaciones entre el candidato y la clase política (Adler y Lomnitz,1990: 56-65).

<sup>12</sup> Esta afirmación no está muy distante de la perspectiva de análisis cultural delineada por Clifford Geertz, en la cual se busca comprender los sentidos que dan a lo político, en el espacio y el tiempo, diferentes colectividades. Una perspectiva semiótica del análisis cultural, supone que deben interpretarse las "redes de significado", que ayudan a entender el juego político y su intersección con otros ámbitos de la vida social (Geertz, 1992: 263).

## La Cámara de Diputados y el sistema autoritario en México

Los estudios sobre el régimen político mexicano coinciden en destacar el desequilibrio de los poderes Ejecutivo - Legislativo, aunque difieren en cuanto al tipo de explicación que proporcionan. De acuerdo con algunos juristas (Carpizo,1978; Valadés,1998) y politólogos (Córdova,1989:271), el poder desmesurado de la presidencia tiene sustento en las facultades otorgadas por la Constitución de 1917 que fue diseñada con la intención de mantener un Ejecutivo fuerte. La concentración de facultades constitucionales deriva del carácter unipersonal del Ejecutivo (art. 80), la concesión de facultades ordinarias (art. 89) y en particular, del poder constitucional de intervenir en las relaciones de propiedad (art. 27) de las tierras y aguas (Córdova,1989:284) y limitar otras esferas de las relaciones de propiedad, así como de las facultades para intervenir en la economía establecidas en los artículos 28 y 123 y de la capacidad del Estado para ejercer el control sobre la economía como lo establecen los artículos 25 y 26 constitucionales (Elizondo,1998:69).

Sin embargo, la estructura constitucional de 1917 estableció límites al ejercicio del poder presidencial; adoptando la división de poderes, entre el poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial (art.49), y distribuyendo las facultades para producir *balances* y *contrapesos*. En su aspecto constitucional, la presidencia posee poderes y facultades (Goodspeed,1954; Carpizo,1978) entre las que destacan; las de designar al gabinete, las facultades legislativas para iniciar proyectos de ley (art.71), promulgarlas, ejecutarlas (art.89) y eventualmente hacer observaciones y ejercer el veto (art.72) en forma total o parcial sobre la legislación aprobada por las cámaras y dispone de atribuciones para convocar a períodos extraordinarios de sesiones del Congreso de la Unión (art.67). Pero también la Constitución dotó a la Cámara de Diputados (Gil Villegas,1994; Casar, 1999:108) de atribuciones para iniciar leyes (art.71), revisar y aprobar el presupuesto de Egresos de la Federación (art.74), ejercer el control y la vigilancia del ejercicio del gasto público (Valadés,1998:384), formar comisiones especiales para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados (art.93) y para enjuiciar políticamente a los funcionarios por delitos políticos, administrativos y penales (arts. 108-111).

Con respecto a lo anterior, las opiniones de los estudiosos se dividen entre aquellos que sostienen que el autoritarismo en México no es inherente a la Constitución y el diseño institucional que de ella deriva, sino que es resultado de su incumplimiento y las prácticas *metaconstitucionales* (Carpizo,1978) y aquellos que encuentran suficientes rasgos del autoritarismo y la presidencia fuerte en el propio mecanismo constitucional (Cárdenas, 1996:70; Marván,1997:79), y por consiguiente, consideran necesario reformar la Constitución para fortalecer las atribuciones del Poder Legislativo y garantizar la durabilidad de la democracia presidencial (Cárdenas, 1996:152). Si bien, ambas perspectivas reconocen que la existencia de un partido hegemónico que contó con mayorías cohesivas y disciplinadas en el Congreso, fue el origen de los poderes partidistas de la presidencia y de la ineficacia de las instituciones previstas para servir de freno y contrapeso (Casar,1996: 84).

Por su parte, otros enfoques pusieron el acento en los fenómenos culturales y atribuyeron el predominio del Poder Ejecutivo a un rasgo personalista de la cultura política mexicana. La contraparte del *personalismo* ha sido la debilidad de una *cultura individualista* (De la Peña,1994: 154) y la ausencia de apego a la legalidad que sirviesen de sedimento a la instauración de la ciudadanía y de una legalidad universalista (Crespo,1995:89). En la tradición política de México – como lo ha señalado Roderic Camp (1995:41)- la personalización del poder tendió a devaluar a otras esferas institucionales como las asambleas legislativas y los organismos judiciales; además el personalismo del ejercicio de la autoridad data, en una línea de continuidad,de la tradición indígena prehispánica simbolizada en la figura del gobernante azteca o *Tlatoani*; de la institución del virrey novohispano y de la autoridad de los caudillos-presidentes del siglo XIX. La institución presidencial es, por ende, una suerte de condensación de ese legado; los presidentes se encuentran revestidos de un bagaje simbólico para ejercer el poder de manera personal y autocrática (Béjar y Moctezuma,1988:329).

En este estilo de explicación, el conjunto de convenciones y acuerdos informales, así como la condensación de símbolos de poder en la institución presidencial (Béjar y Moctezuma, 1988:346) que evolucionaron en forma paralela a los preceptos constitucionales son la expresión de la *cultura política autoritaria*. De tal manera, el desequilibrio entre los poderes y la subordinación de la rama legislativa al Ejecutivo se relacionó con los significados y prácticas culturales antes que con el propio

diseño institucional. Algunos autores sostienen que por encima de la legalidad operaron las relaciones de la cultura autoritaria:

"El presidencialismo mexicano - señala Reyes Heróles - es un fenómeno cultural más que normativo. En un país en donde la aplicación de las normas constitucionales es laxa, la cultura autoritaria se sobrepuso a la cultura de la legalidad. La extensión de la legalidad horizontal, que hubiera sido garantía de un sistema de pesos y contrapesos, se postergó ante el argumento de fortalecer a la autoridad central" (Reyes Heróles, 1997:30-35).<sup>13</sup>

En el mismo sentido, diversos ensayistas liberales (Paz, 1994:343; Krauze, 1997:190) subrayaron los rasgos monárquicos y neo-patrimonialistas del presidencialismo (Zaid, 1987:14), así como la ausencia de reglas y hábitos propios de un sistema republicano. Hicieron hincapié en que la Constitución se articulaba con las reglas de una cultura política premoderna, estructurada en torno a intercambios de tipo jerárquico y corporativo, en donde la confianza, la lealtad y la amistad se sobreponían a la legalidad.<sup>14</sup> Daniel Cosío Villegas (1978: 31) ubicó las fuentes del amplísimo poder de la presidencia - de la *monarquía sexenal absoluta* - en el centralismo político, el carácter jerárquico de la escala de poder civil oficial, la jefatura del partido oficial y en la influencia sobre la nominación de los magistrados de la Suprema Corte y de los candidatos al Poder Legislativo, y en el derecho a nombrar a su sucesor. En tanto la subordinación del Congreso encontraba su razón en que:

"Los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer una carrera política, y como el principio de la no-reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al Partido y al Presidente para que, después de servir tres años como diputados, puedan pasar en el senado otros seis, y de allí, digamos, otros tantos de gobernadores de sus respectivos estados o alcanzar un puesto administrativo importante. Esto quiere decir que después de los tres años de su mandato, el porvenir de un diputado no depende en absoluto de los ciudadanos de su respectivo distrito electoral, sino del favor de los dirigentes del Partido, y en última instancia de la voluntad presidencial" (Cosío, 1978:29)

---

<sup>13</sup> En un ensayo anterior el mismo autor apunta "El presidencialismo subsiste en nuestros hábitos en nuestras costumbres, en nuestros recuerdos de país que vivimos, en nuestras visiones que deseamos". (Reyes Heróles, 1991:179).

<sup>14</sup> Por ejemplo, Octavio Paz subraya la concentración del poder personal al marcado carácter patrimonial del régimen presidencial, apreciable en el hecho de que los tres órdenes burocráticos, la burocracia gubernamental de los técnicos y administradores y la burocracia política del PRI, conforman un conglomerado heterogéneo de amigos, favoritos, familiares, privados y protegidos, vinculados por lazos de orden personal. (Paz, 1994: 344)

El argumento de Cosío Villegas puso por primera vez el énfasis en el efecto del principio de *no reelección* y las reglas informales derivadas de tal arreglo, para comprender el comportamiento de los congresistas y los mecanismos de un Congreso subordinado. Sin embargo, los estudios posteriores no examinaron las consecuencias del marco institucional y las reglas informales sobre el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados.

Una de las investigaciones pioneras sobre el papel de la Cámara de Diputados en el contexto del autoritarismo mexicano fue la de Rudolph de la Garza (1972). Partiendo de una explicación de tipo funcional, distinguió cuatro funciones sistémicas que vinculaban a la cámara con el resto del sistema político: *la legislativa, la de comunicación, legitimación y reclutamiento político* (De la Garza, 1972:48). En cuanto a la *función legislativa*, el autor descubrió que la actividad de la cámara no era muy relevante, pues se hallaba subordinada a la actividad legislativa del Ejecutivo. Además, los diputados del PRI no debatían una buena parte de las iniciativas de ley enviadas por la presidencia y solo introducían pequeñas enmiendas en las reuniones privadas de las comisiones de dictamen legislativo: la aquiescencia era una actitud conveniente para continuar en la carrera política (De la Garza, 1972:68).

La función de comunicación garantizaba los flujos de entrada y salida de las demandas hacia las esferas de decisión del sistema. El rol más importante de los diputados, subrayó el autor, era gestionar las peticiones de su electorado. En la percepción de los diputados del PRI la actividad de gestoría definía con mayor precisión su papel político durante el servicio de tres años (De la Garza, 1972:89). También la función de legitimación era vital, puesto que el Ejecutivo Federal utilizaba a la cámara para ventilar sus programas e iniciativas legislativas, además de que en ella se cumplían funciones ceremoniales, pues era uno de los principales símbolos de autoridad republicana. De acuerdo con De la Garza, la toma de decisiones públicas e iniciativas de ley tuvo como eje a la institución presidencial; ahí se concentraron la información y la especialización técnica del proceso legislativo; fue como la *caja negra* del sistema político<sup>15</sup>. Mientras que la arena pública de las deliberaciones parlamentarias fungió

---

<sup>15</sup> Sobre el amplio poder de decisión y discrecionalidad del ejecutivo, Reyes Heróles escribió: “El presidente atiende a presiones, demandas, condicionamientos y, de acuerdo a ellos, decide. Siguiendo el esquema de David Easton, es la gran caja negra del sistema político mexicano. Sabemos de las presiones, de los condicionamientos, de los límites e incluso podemos intuir las respuestas, pero no conocemos el mecanismo de decisión. Sólo vemos sus resultados y hacemos conjeturas. La crítica al poder presidencial, en buena medida, radica en esa ausencia de la explicación de sus actos. (Reyes Heróles, 1991: 160).

como un espacio de comunicación de las demandas y de legalización de las decisiones presidenciales.

Otra de las contribuciones esenciales al sistema político fue la función de reclutamiento político. La cámara, según este punto de vista, era un *campo* de reclutamiento y entrenamiento de futuros candidatos para la elite política mexicana. Era el espacio intermedio desde el cual los políticos de las diversas regiones del país podrían entrenarse en el arte de la política y cultivar relaciones con una generación política nacional.

En resumen, el análisis de Rudolph de la Garza se concentró en la búsqueda de exigencias sistémicas y su contribución efectiva a la estabilidad del sistema político en su conjunto, sin considerar los matices del diseño institucional de la Cámara de Diputados y sus consecuencias sobre el comportamiento estratégico de los legisladores.

En una investigación sobre el período clásico del sistema político mexicano (1963-1978), Luisa Béjar (1995:90-92) evaluó el desempeño de la legislatura. Su argumento principal fue que la hegemonía del PRI prevaleció aún con la apertura a los partidos de oposición generada por las reformas de 1963 que creó los "diputados de partido", y la reforma política de 1977, cuyo efecto fue una institucionalización parcial de la oposición parlamentaria que incrementó su poder de opinión, pero no su capacidad negociadora. Después de analizar una extensa base de datos sobre los proyectos e iniciativas de ley, la autora concluyó que los términos de la relación desequilibrada no cambiaron sustancialmente: los proyectos e iniciativas de ley enviados por el Ejecutivo fueron aprobados sin enmiendas, por una legislatura que solo oficializaba y aportaba el sello de legalidad a sus decisiones (Béjar, 1995:250-251). La ruptura de ese patrón clásico y el consecuente deterioro del hiperpresidencialismo, solo tuvo su primera expresión en la elección federal de 1988, a causa del gradual debilitamiento del control partidario. El incremento de la competitividad electoral, las sucesivas reformas electorales que restringieron el control sobre la organización de las elecciones al Ejecutivo y los nuevos métodos de selección de candidatos para el Poder Legislativo al interior del PRI; desgastaron el autoritarismo presidencial y las facultades derivadas de las reglas no escritas.

Los estudios recientes sobre el Congreso mexicano han recurrido a las herramientas teóricas del nuevo institucionalismo y han construido hipótesis sobre las consecuencias políticas de los diseños constitucionales.<sup>16</sup> Los autores *neoinstitucionalistas* coinciden en que la subordinación de la rama legislativa y la concentración de poder en la presidencia mexicana no deriva de una relación desequilibrada de facultades constitucionales, sino de condiciones políticas por las cuales el Ejecutivo controló la composición de las cámaras y los incentivos que determinaron el comportamiento de los congresistas del partido dominante (Lujambio,1995:167; Casar,1996:85). El presidente ha fungido como el jefe del partido oficial, al nombrar a los dirigentes y coordinar el proceso de reclutamiento de los candidatos a las curules del Congreso de la Unión. La reforma al artículo 59 constitucional – adoptada desde 1933- al prohibir la reelección inmediata para los cargos legislativos, fue el sustento de un contrato político por el cual los diputados del PRI atendieron a las señales y mandatos de la presidencia, más que por un "habito colectivo de sumisión", por la circunstancia de que el futuro de su carrera política se decidía desde arriba y no en la trama de relaciones con el electorado de sus distritos (Nacif,1995:34).

Así pues, el exacerbado presidencialismo que caracterizó al autoritarismo mexicano se ha explicado por la fusión y unificación de dominios en el Ejecutivo.<sup>17</sup> Dichos factores institucionales y políticos fueron la fuente de sus desmesurados poderes legislativos. El investigador Jeffrey Weldon enunció claramente las cuatro condiciones del "hiperpresidencialismo" mexicano. 1) La primera es una estructura constitucional de tipo presidencial, con mecanismos de separación y división de poderes, 2) la segunda es la existencia de un gobierno unificado, en donde el partido que apoya al presidente obtiene la mayoría absoluta y calificada en ambas cámaras del Congreso, 3) la tercera condición es que esa mayoría sea suficientemente cohesiva y disciplinada, 4) por último, que el liderazgo del partido hegemónico recaiga en el Presidente de la República

---

<sup>16</sup> Un recuento sobre las contribuciones recientes al estudio del Poder Legislativo, así como la agenda de investigación se encuentra en (Lujambio,1999: 75-92 )

<sup>17</sup> Como lo ha señalado Roberto Varela, el fenómeno del presidencialismo no es resultado de una concentración excesiva de poder, sino de la unificación de dominios en el Ejecutivo. Apunta el autor: "Paralelamente a la adquisición de poder independiente por parte del Ejecutivo Federal se ha dado la disminución y fusión de dominios en el mismo ejecutivo: la división de poderes con que tradicionalmente se caracteriza a las democracias formales, en el caso mexicano se ha unificado en el Presidente. De ahí resulta, nos parece, el error de creer que en México existe una concentración excesiva de poder. No vemos que sea tal el caso si lo comparamos con otros estados-naciones de Europa occidental o con los

(Weldon, 1997a). En síntesis, la fuente de los poderes metaconstitucionales del presidente derivó de la delegación de poderes del partido oficial, cuya jefatura real recayó en el presidente en turno.

Con base en el supuesto de que la no - reelección incentiva determinados patrones de comportamiento político, se han analizado las consecuencias políticas de la fórmula electoral para la integración de la Cámara de Diputados, el impacto de la regla de la no reelección consecutiva en la circulación de las élites (Nacif,1995; Campos,1996), el comportamiento de los legisladores y su profesionalización, los mecanismos que favorecen la disciplina y cohesión de las bancadas legislativas y el desempeño del sistema de comisiones (Lujambio,1996:185). Algunos trabajos más específicos se dedicaron a medir la productividad legislativa en la Cámara de Diputados en el período anterior a la introducción de la cláusula de no reelección (Weldon,1997) y posteriormente bajo condiciones de *gobierno dividido* (Nava, Weldón y Yanéz,2000: 95-101) destacando los factores del éxito legislativo de los presidentes. La literatura también ha abordado los aspectos relacionados con el control y los mecanismos de vigilancia, a partir del desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y las comisiones especiales de investigación, haciendo énfasis en las motivaciones de los diputados de oposición y la bancada oficial (Ugalde,2000:70-77).

El marco analítico del programa de investigación neo- institucionalista descansa en una serie de supuestos que conviene enumerar: a) los congresistas son racionales y disponen de información limitada, b) aunque la prohibición para reelegirse de manera consecutiva impide mantener el supuesto de que la motivación principal para actuar es la búsqueda de la reelección, ello no invalida el hecho de que los diputados tienen metas de carrera política hacia otros niveles de la pirámide de poder, c) los poderes partidistas del presidente son la base de la autoridad informal y no escrita que influye en el comportamiento disciplinado y las oportunidades de carrera de los diputados de su partido, d) la institucionalización de la oposición es un factor esencial que afecta la productividad legislativa, el funcionamiento de las comisiones y su capacidad de supervisión y control legislativo.

Hasta ahora éste conjunto de supuestos han mostrado su utilidad para generar hipótesis y no existen elementos suficientes para refutarlos. No obstante, las

---

Estados Unidos. Lo contrario es lo cierto: existe mayor concentración de poder en esos países - resultado de un ingreso energético superior al de México- que en el nuestro". (Varela, 1984:55).



investigaciones neo - institucionalistas sobre la Cámara de Diputados no se han ocupado de introducir en el análisis, la articulación entre el marco institucional y las reglas informales operantes en los procedimientos y las arenas de decisión legislativa. De igual forma, la tradición neo - institucionalista no ha profundizado en el análisis del cambio de las reglas y procedimientos de la organización interna de las arenas de toma de decisiones en la Cámara de Diputados.

### **El proceso legislativo: entre la norma y la costumbre**

Lo que sostengo en este trabajo es que los arreglos institucionales son complejos equilibrios entre reglas formales e informales, y que por tanto, es necesario considerar la eficacia de los acuerdos informales en la evolución de la Cámara de Diputados. Propongo, además, que las reglas informales vigentes bajo el dominio hegemónico del PRI, perdieron su vigencia pero no se han generado otros acuerdos informales reconocidos y estables bajo el ambiente multipartidista de la legislatura.

El conjunto de reglas informales que regularon las oportunidades de carrera y el comportamiento de los miembros de la Cámara de Diputados, se desarrolló como una derivación del principio constitucional de no reelección. Dicha regla constitucional, apuntaló la jefatura presidencial del partido, el intercambio vertical en la red de *patronazgo* presidencial, pero no favoreció la construcción de bases personales de apoyo entre representantes y sus electores.

A falta de un sistema que premiara la carrera legislativa, las normas prácticas como la lealtad, la reciprocidad, la amistad y la confianza, fueron de mayor relevancia que el profesionalismo, la antigüedad y la especialización de los congresistas. En su organización interna la Cámara de Diputados funcionó - hasta 1997- con base en un sistema personalista de promoción política. El nombramiento a cargos de liderazgo como la presidencia del máximo órgano de gobierno -la *Gran Comisión* de la Cámara de Diputados- era atribución del Jefe del Ejecutivo. De tal forma que el líder de la Gran Comisión era al mismo tiempo el líder de la mayoría del partido oficial y el enlace con el Presidente de la República. A su vez, el resto de los integrantes de ésta comisión, formada por treinta y dos coordinadores de las diputaciones estatales, eran el enlace entre los gobernadores y sus delegaciones legislativas. Desde la Gran Comisión se

distribuían los *apadrinamientos* y los recursos políticos de la cámara; el presupuesto, el personal de apoyo y los cargos de las Comisiones de dictamen legislativo.

Por otra parte, la operación regular de la Cámara de Diputados, se rigió por el Reglamento Interior vigente desde 1934 y la Ley Orgánica de 1979 y 1994, cuyas insuficiencias fueron complementadas por un conjunto de acuerdos informales no escritos que evolucionaron en el contexto de la interacción repetida entre los actores parlamentarios. Las reglas informales rigieron sobre el proceso legislativo, complementando los vacíos legales y reglamentarios, en cuanto a la integración de las comisiones legislativas, los modos y tiempos para tramitar las iniciativas, la asignación de turnos de habla en el debate plenario y los procedimientos de votación en la asamblea.

El cambio institucional en el ámbito del Poder Legislativo, ahora exhibe asimetrías entre los ritmos de transformación de las reglas formales e informales. Las viejas reglas de la disciplina y las relaciones del presidente con el PRI, que le permitieron ser el eje de la red de *patronazgo* para distribuir candidaturas y premios a cambio de lealtad, perdieron su coherencia. La novedad es que el modelo de pesos y contrapesos de la Constitución de 1917 opera en condiciones políticas que producen una presidencia débil y un Congreso dividido, pero sin que los actores del campo legislativo hayan estructurado un nuevo conjunto de reglas informales y provisiones constitucionales acorde con los códigos del pluralismo y reconocibles para el conjunto de la clase política.<sup>18</sup>

## **Dimensiones del cambio institucional**

Con la intención de examinar los cambios en la Cámara de Diputados, delimitamos cuatro planos relevantes del arreglo institucional y el proceso político. En primer lugar, distinguimos el *plano político - electoral*. La evolución de las reglas electorales es de vital importancia, ya que el paso desde un sistema mayoritario puro a un sistema electoral mixto con elementos de proporcionalidad, incidió en el crecimiento del tamaño de la asamblea y las fórmulas para convertir los votos en escaños. Las sucesivas

---

<sup>18</sup> En todo cambio institucional, hay desde luego, discontinuidades entre la velocidad de las transformaciones de las reglas escritas y los acuerdos informales que estructuran la cultura. Como enfáticamente lo apuntó Muñoz Ledo, "(...) el mayor obstáculo que suelen enfrentar las transiciones es la ausencia de una cultura democrática que facilite el ajuste de los comportamientos tradicionales a las

reformas electorales ampliaron el espacio de la competencia partidista y las oportunidades para los partidos de oposición en la competencia por las curules uninominales. Valgan los siguientes resultados como ejemplo. Para 1988 la Cámara de Diputados se integró con 500 diputados, el PRI controlaba 52 por ciento de las curules y el porcentaje restante se distribuyó entre partidos de oposición, cuyo contingente más numeroso lo formó la bancada de Acción Nacional que ocupó 20 por ciento de las curules. En la elección intermedia de 1997, el PRI solamente obtuvo 165 curules de mayoría y 74 de representación proporcional, conformando la minoría más grande con 47.8 por ciento de los votos en la asamblea, mientras la bancada del PRD experimentó un crecimiento inusitado al obtener 70 triunfos de mayoría y 55 de representación proporcional; el PAN por su parte, obtuvo 64 triunfos distritales y 57 diputaciones de proporcionalidad, conservando 24 por ciento de los asientos en la asamblea. La modificación en la composición de la cámara tuvo consecuencias sobre la *densidad social* y características de la clase política parlamentaria.

En segundo término distinguimos el eje constitucional de las relaciones *Ejecutivo - Legislativo*. Al agotarse los poderes partidistas de la presidencia su autoridad se ha restringido a sus facultades constitucionales. Hay indicios de que su capacidad ilimitada para modificar la Constitución y hacer aprobar legislación ordinaria, se han visto mermadas por el aumento de la influencia de las bancadas opositoras y la erosión de la mayoría oficial, pero la autoridad legislativa del Ejecutivo tiene un amplio respaldo en sus facultades constitucionales. Por otra parte, la autoridad de la Cámara de Diputados para iniciar leyes, aprobarlas e introducir modificaciones a los textos del Ejecutivo, muestra una sensible recuperación.

Otra dimensión se refiere a los procedimientos de la asamblea parlamentaria. El manejo autoritario de la Cámara de Diputados, que prevaleció bajo la hegemonía del PRI, se basó en un armazón legal y en un conjunto de convenciones pragmáticas para desahogar los procedimientos de debate, trámite y aprobación de las iniciativas. El funcionamiento de los órganos de gobierno interno, así como los procedimientos de debate, dictamen y votación de las iniciativas y decretos, fueron regulados por la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) que en su diseño, vigente hasta 1994, propuso una serie de reglas que excluyeron a las minorías políticas; concentrando el gobierno

---

nuevas realidades y convierta en normas y prácticas cotidianas los códigos del pluralismo"(*El Universal*,18/08/1997).

interno y las atribuciones sobre la distribución de cargos en un órgano unipartidista como la *Gran Comisión* de la Cámara de Diputados.

El Reglamento para el Gobierno Interior –que data desde 1934- conservó una serie de disposiciones obsoletas sobre las reglas del debate y el trámite legislativo, que dieron margen a una interpretación discrecional de las reglas de conducción de la asamblea. Ese conjunto de disposiciones y procedimientos estandarizados, sin embargo, se ha modificado sensiblemente con los acuerdos y reformas impulsados por los partidos opositores. De tal manera que el cúmulo de procedimientos, costumbres y rutinas, que sistemáticamente operaron en beneficio del binomio formado por la presidencia y la mayoría hegemónica del PRI, está cediendo ante otros referentes institucionales para la toma de decisiones legislativas.

La estructura del gobierno interno de la Cámara de Diputados de México, se integró con una mayoría gobernante que monopolizó el control de un órgano unipartidista como la *Gran Comisión*. El líder de la mayoría gobernante era al mismo tiempo el líder de la Gran Comisión. Habitualmente era elegido por el Presidente de la República y concentraba la atribución de distribuir los recursos del presupuesto, los nombramientos en las comisiones permanentes, la conducción de la agenda legislativa y de los procedimientos parlamentarios. A su vez, la coordinación del grupo parlamentario del PRI recayó en un nivel de liderazgo intermedio ejercido por los coordinadores de las diputaciones estatales y los coordinadores de los sectores integrantes del partido. Estos operaban en forma similar a los llamados *whips* del sistema parlamentario en Inglaterra, quienes se encargaban de la comunicación con los parlamentarios individuales y de procurar la disciplina de partido.<sup>19</sup> Pero este arreglo del gobierno interno se modificó sensiblemente en la LVII Legislatura (1997-2000), ya que ningún partido contó con la mayoría absoluta (50% +1 de los votos en la asamblea) para integrar la Gran Comisión. En su lugar, un órgano plural - reconocido en la LOCG de 1994- como la *Comisión de Régimen Interno y Concertación Política* (CRICP) asumió las tareas que anteriormente correspondían a la Gran Comisión. A raíz de la aprobación de la nueva Ley Orgánica, en agosto de 1999, se sustituyeron los órganos de gobierno

---

<sup>19</sup> En el parlamento británico los *whips*, son el cauce de comunicación entre el liderazgo del partido y los parlamentarios individuales o *back-benchers*. Su función es vigilar la asistencia y proporcionar información a los miembros del partido. En contraste, los partidos legislativos en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, se apoyan en una jerarquía de *whips*, que representan a las regiones geográficas del país, cuya principal función es vigilar que los miembros se apeguen a la línea del partido y garantizar su voto unificado (Davidson, :179).

mayoritarios por órganos de integración multipartidista. En forma semejante a la estructura del gobierno en el parlamento español, se integró una *Junta de Coordinación Política*. Esta se integra con todos los coordinadores de cada grupo parlamentario y su presidencia recae, por el transcurso de los tres años de la legislatura, en un miembro del partido que hubiese obtenido la mayoría y en el caso en que ninguno de los grupos parlamentarios fuese el mayoritario la presidencia será de carácter rotatorio.

Otro paso decisivo en la reorganización del gobierno de la Cámara de Diputados fue el cambio en el método de elección y atribuciones de la Mesa Directiva; dicho órgano se convirtió en un auténtico centro de autoridad. En la Mesa se concentraron tareas como la fijación del calendario de actividades del pleno y el orden del día de las sesiones. Quizá una facultad resume el alcance de sus atribuciones: el presidente de la Mesa Directiva, es también, el presidente de la cámara durante un año de sesiones legislativas.

También los procedimientos de debate parlamentario modificaron sus rutinas por la presencia de los partidos opositores. En la tradición autoritaria mexicana, el debate sobre los asuntos públicos careció de relevancia y fue suplido por otras formas de actuación pública de naturaleza expresiva, como las ceremonias y rituales cívicos; en los cuales se escenificaban los acuerdos producto de la negociación secreta entre los actores del drama político. De ahí que un importante estudio sobre el discurso parlamentario en México en la etapa posrevolucionaria (Carbó,1995:160), propusiera una caracterización del debate parlamentario como una *escenificación ritual*, como una elaborada puesta en escena de las cualidades democráticas del sistema político. El debate fungía como una caja de resonancia de las decisiones administrativas y políticas del Poder Ejecutivo, a la vez que expresaba y resolvía simbólicamente las diferencias y confrontaciones presumiblemente emanadas de la voluntad popular. Aunque la actividad plenaria de la Cámara de Diputados aumentó su visibilidad pública, pues un mayor número de asuntos de la agenda nacional se canalizaron a la discusión legislativa, es prematuro afirmar que la transición de un régimen autoritario a la *poliarquía* haya cristalizado en la formación de una esfera pública democrática, en tanto espacio institucionalizado de discusión y agregación de preferencias de los partidos y los ciudadanos.

En cuarto lugar destaca el aspecto estratégico de la negociación y votación parlamentaria. Tradicionalmente los canales de negociación corporativos o la negociación interburocrática enmarcaron la toma de decisiones públicas. El Ejecutivo concentró la especialización, la información y la técnica jurídica en la producción legislativa, mientras el Poder Legislativo fungió como instancia de ratificación y votación de las iniciativas presidenciales, acentuando el carácter personalista de las decisiones políticas. Sin embargo, hay suficientes indicios para afirmar que el presidencialismo ha funcionado desde 1988 con acuerdos interpartidistas e intercambio de voto entre los partidos legislativos.

### **Nota metodológica**

Hace algunos años Gabriel Zaid (1995:162) expresó su extrañeza ante la carencia de una antropología del PRI. A su juicio la tarea resultaba indispensable para observar a la curiosa tribu del sistema; sus métodos, rituales, valores, creencias y costumbres, que formaban parte de una realidad transitoria y no de la expresión del carácter nacional. Al ocuparnos del ámbito parlamentario pretendimos recuperar esta dimensión etnográfica observando la cara de las reglas informales del proceso legislativo y los usos costumbres de la clase parlamentaria.

Aún cuando el escenario del trabajo de campo no fue un grupo étnico, una comunidad o una cultura popular, sino un espacio institucional de sujetos con poder y conocimiento político, decidimos seguir las técnicas de trabajo etnográfico para comprender el contexto de sus interacciones y reglas. La investigación partió de conceptos de "segundo orden" (Giddens, 1995:310), distantes en cierta forma, del marco de significados de los actores legislativos. Por lo cual fue necesario analizar su comportamiento y valores en el ambiente institucional partiendo de su conciencia discursiva y práctica, es decir, considerando su opinión y comportamiento habituales. Las entrevistas semiestructuradas y la observación de las sesiones plenarias, sirvieron para recolectar un conjunto de opiniones y narraciones sobre los hechos relevantes de la interacción en la arena legislativa.

El desarrollo del trabajo de campo nos condujo a afinar el planteamiento y delinear niveles de análisis particulares y sustantivos. Si bien, hubo constantes revisiones determinadas por la estructura temporal de los acontecimientos en la arena legislativa. La decisión de estudiar el período de ejercicio constitucional de cuatro

legislaturas (LIV, LV, LVI, LVII) obedeció a la finalidad de contar con eventos relevantes para la comparación diacrónica de las reglas formales y acuerdos informales durante las fases de transición de un sistema autoritario hacia un tipo de democracia presidencial.

Inicié la primera fase del trabajo de campo durante el mes de noviembre de 1993 y la concluí en abril de 1994, cuando cerró el ejercicio constitucional de la LV legislatura (1991-1994). Durante este primer acercamiento me dediqué a escribir una libreta con mis observaciones sobre la interacción en la discusión plenaria, las reglas y rutinas de su desenvolvimiento. Con esos elementos diseñé un guión de entrevista que incluyó preguntas abiertas sobre aspectos como el liderazgo y la coordinación de los grupos parlamentarios, el funcionamiento de las comisiones y el balance de la producción legislativa.

Al dar inicio las sesiones de la LVI legislatura (1994-1997), mis informantes de la legislatura anterior habían concluido su período de ejercicio constitucional. Ante la imposibilidad de reelegirse los diputados buscan oportunidades en otras esferas política;, ya sea en cargos de representación o en los gobiernos estatal y federal. Esa discontinuidad afectó el curso de la recolección de información, pues tuve que seleccionar a nuevos entrevistados. Fijé un cronograma de entrevistas con los miembros de la legislatura, enfatizando los temas referidos al proceso de instalación de la cámara, el reparto de las comisiones y la composición de los grupos parlamentarios.

Llevé a cabo la segunda fase de trabajo de campo entre marzo de 1994 y agosto del mismo año. En una coyuntura política particularmente delicada, ya que en el período extraordinario de sesiones se discutió una Ley de Amnistía para los participantes en el levantamiento del 1º, de enero en el estado de Chiapas y el paquete de reformas electorales que sirvieron de marco a la elección federal de 1994. Durante esos meses, realicé entrevistas en forma intensiva con quince informantes clave, a los que seleccioné siguiendo dos criterios: 1) que contaran con experiencia previa en la cámara y tuvieran al menos una reelección en su haber, 2) o bien que desempeñaran cargos políticos importantes en la estructura parlamentaria, tales como la coordinación de un grupo parlamentario o una diputación estatal, la presidencia o la secretaría de alguna de las comisiones permanentes.

De esta manera, comencé a interesarme en la estructura de las carreras políticas. Me propuse averiguar acerca del reclutamiento de los candidatos al poder legislativo y los procedimientos de selección de cuadros legislativos utilizados por los tres partidos

nacionales de mayor magnitud: el PRI, el PAN y el PRD. Dicho análisis me llevó a construir una base de datos sobre carreras políticas de los diputados, en la que capturé información sobre las trayectorias de cada legislador, sus vínculos políticos y de carácter primario como la pertenencia a alguna familia política. En el transcurso de la investigación integré un banco de datos sobre diputados de cuatro legislaturas, que incluye a quienes ejercieron el cargo en la LIV (1988-1991), LV (1991-1994), LVI (1994-1997) y LVII (1997-2000) legislaturas.

Durante la LVI legislatura asistí a los períodos ordinarios de sesiones plenarias. Combiné mi trabajo de observación en el pleno legislativo, con el registro de las reuniones en las comisiones de dictamen legislativo. Me aboqué a describir las fases del proceso de decisión legislativa, a partir del seguimiento de un grupo de iniciativas de ley desde su presentación, el dictamen, la discusión y la votación en el pleno. Para ello fue necesario entrar a los principales circuitos de toma de decisiones en la Cámara de Diputados: las comisiones legislativas. A partir del registro etnográfico de las reuniones de cuatro comisiones y entrevistas con sus integrantes, analicé los mecanismos de trabajo interno y la negociación de dictámenes.

Los datos de este estudio provienen de distintas fuentes. Las notas derivadas de la observación participante proveyeron el material de primera mano acerca de las experiencias de interacción en las que se expresaban fenómenos importantes para entender la política parlamentaria. El ejercicio de compilar notas de campo y crónicas de las sesiones me permitió afinar la estructura de la investigación, al tiempo que facilitó la observación detallada y sistemática de los diversos espacios y actores legislativos. La redacción de las notas se agrupó temática y cronológicamente en cuatro libretas que condensan el itinerario del trabajo de campo.

A lo largo de la investigación realicé veintiséis entrevistas a profundidad con diputados de las distintas fracciones parlamentarias y cinco con miembros del personal de la cámara. La validez de estos datos, es relativa, pues no proviene de un sondeo estructurado con preguntas cerradas aplicadas a una muestra seleccionada estadísticamente. Sin embargo, a diferencia de este tipo de sondeo que llevamos a cabo en otro contexto<sup>20</sup>, las entrevistas abiertas revelaron información cualitativa relevante, que es imposible de obtener con un procedimiento estandarizado.

---

<sup>20</sup> Me refiero al estudio de opinión que realizamos en 12 Congresos Locales, en el que se aplicó un cuestionario estandarizado a una muestra autoseleccionada de 352 diputados locales. Cf. Loza Otero, Nicolás y Álvaro López Lara, "La cultura legislativa en los Congresos Estatales: estudio de opiniones y actitudes de los diputados locales en México", México, 2001, UAM-Xochimilco, (mimeo)



El Diario de los Debates de la Cámara de Diputados fue una fuente de información de primer orden. No sólo es una memoria discursiva y etnográfica de las sesiones, sino también un recurso documental para reconstruir las posiciones políticas de los hablantes, los trámites y procedimientos de las iniciativas. Con la técnica de análisis de contenido fue posible reconstruir el ambiente de las discusiones públicas y formar una base de datos sobre el proceso legislativo. La publicación de la versión electrónica de las páginas del *Diario de los Debates* y de la *Gaceta Parlamentaria*, a partir del año de 1998, puso a disposición de los investigadores un volumen de datos que anteriormente resultaban de difícil acceso o no estaban disponibles. Ahora es posible obtener, por ese conducto, datos sobre las iniciativas de ley, algunos informes de las comisiones, el registro de la votación en el tablero electrónico y las versiones estenográficas de las sesiones del pleno de la asamblea.

### **Estructura del trabajo**

La estructura de exposición sigue una secuencia temática más que cronológica. Se trata de una monografía que aborda las reglas institucionales y las diversas esferas de decisión en el proceso legislativo. El capítulo I se refiere al planteamiento teórico de la investigación; es una revisión de los alcances y límites de tres tradiciones de investigación sobre el estudio de las asambleas legislativas. La explicación funcionalista atendió a las funciones y consecuencias de las legislaturas en el conjunto del sistema político y fue el paradigma de diversos estudios comparativos, que minimizaron el papel de los arreglos institucionales. A diferencia de este enfoque holístico, el estudio de las instituciones se refiere al efecto de las reglas - entendidas como restricciones e incentivos - sobre el comportamiento de los legisladores. Así los estudios comparativos enfatizan las ventajas y desventajas de los sistemas presidenciales, frente a las formas de parlamentarismo mayoritario o de consenso. Por último, se propone una síntesis entre el enfoque neo-institucionalista y el procesualismo, para construir un marco analítico del campo legislativo y sus reglas de procedimiento.

El capítulo II hurga en las raíces históricas de la vida parlamentaria. Un bosquejo de los diseños constitucionales probados durante el siglo XIX y su evolución posterior demuestra, que junto a la política formal, subsistieron los arreglos informales derivados de prácticas políticas y orientaciones culturales. Las etapas de la historia del

Congreso revelan que el mecanismo de la división de poderes fue parte sustancial de todas las constituciones mexicanas y que la subordinación del poder legislativo no ha sido una constante histórica; hubo episodios de la historia en donde las cámaras legislativas ejercieron sus poderes y facultades para limitar el poder de la presidencia. En particular, la Constitución liberal de 1857 concedió facultades y recursos al Congreso, al grado de debilitar la autoridad presidencial. No obstante, resulta sorprendente que esa misma Constitución haya sido el marco legitimador de la dictadura presidencial durante el porfiriato y que bajo su férula, se generara un *corpus* de acuerdos informales para seleccionar a los parlamentarios, integrar a las comisiones y estructurar las prácticas de asamblea.

En el siguiente capítulo me ocupé de las consecuencias políticas de los sistemas electorales sobre la composición de la Cámara de Diputados. Pretendo demostrar que la hegemonía legislativa del PRI, se apoyó en las reglas de un sistema electoral mayoritario y en un sistema de autocalificación en el Colegio Electoral que dificultó la institucionalización de la oposición parlamentaria. La apertura política propiciada por las reformas electorales fue el detonante del cambio en la composición partidista de la Cámara de Diputados: un sistema electoral más equitativo y un sistema de partidos competitivo, han sido los factores imprescindibles del fortalecimiento del Poder Legislativo.

El capítulo IV analiza los mecanismos de selección de los candidatos a los cargos legislativos. Intenta mostrar cómo la pluralidad política ha repercutido en la formación y *densidad* de la clase política parlamentaria. Aunque los tres partidos nacionales más relevantes, PRI, PAN y PRD, concentran el proceso de nominación en las cúpulas dirigentes de sus maquinarias nacionales, hay una notable influencia de los grupos regionales en el proceso de nominación. Por otra parte, en este capítulo caracterizo los esquemas de coordinación e intercambio entre los jefes y las bancadas parlamentarias, con la intención de tipificar los rasgos de las *subculturas partidistas* que coexisten en la Cámara de Diputados.

El capítulo V proporciona un panorama del proceso legislativo y el resultado de las iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados por los agentes facultados. El propósito es constatar en qué medida la pluralidad, y después la formación de un Congreso sin mayoría, incidieron en el éxito legislativo del presidente y los diputados. Las reglas de procedimiento en la discusión plenaria y las diversas esferas de

interacción en ese escenario público, es el tema del capítulo VI. Se argumenta que el pluralismo de partidos aumentó el carácter representativo de la asamblea, pero no su capacidad deliberativa y su eficacia para tomar decisiones colectivas.

El siguiente capítulo se ocupa del desenvolvimiento de tres dramas políticos que constituyen puntos de referencia en la transición política del presidencialismo mexicano. Se intenta persuadir al lector de que los debates y las sesiones plenarias pueden interpretarse como una secuencia de dramas en los que se escenificó la discusión de los principales problemas públicos de la agenda nacional. Así mismo, se examina el simbolismo político de una serie de actos ceremoniales, como la apertura de sesiones, las ceremonias de toma de posesión, el informe presidencial y las ceremonias de inscripciones áureas.

El tema central del capítulo VIII es analizar los mecanismos internos de negociación en las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados y su capacidad para tomar decisiones en un ambiente pluralista. La pluralidad de la legislatura es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo de un sistema de comisiones eficaz y con alto grado de especialización y autonomía. La productividad legislativa de las comisiones, parece no asociarse directamente con su composición partidista, sino con el alcance de su jurisdicción legislativa.

En el capítulo IX se revisa el comportamiento de la votación nominal y la construcción de coaliciones legislativas en la aprobación de leyes y reformas constitucionales. Demuestro que en el período estudiado, los partidos se comportaron cooperativamente e intercambiaron apoyo legislativo en diversos temas de la agenda nacional: lo más frecuente fue la cooperación PRI-PAN y la falta de coordinación del voto opositor para frenar propuestas legislativas del Ejecutivo. Así mismo, se exploran las determinantes de la disciplina y cohesión de los partidos legislativos, bajo un entorno de mayor incertidumbre en la construcción de acuerdos y coaliciones parlamentarias. Si bien, la indisciplina no es un fenómeno generalizado, se advierten incipientes fracturas en los partidos y oportunidades de *salida* para los legisladores disidentes que encuentran ventajas en cambiar de partido o utilizar estratégicamente su voto individual.

En las conclusiones discutimos los resultados del enfoque teórico de investigación en el que combinamos la perspectiva del nuevo institucionalismo y el procesualismo. Hacemos también una recapitulación de las líneas de argumentación desarrolladas en cada capítulo para señalar su consistencia y la pertinencia de las

fuentes utilizadas. Una de las principales conclusiones es que el nuevo equilibrio entre los poderes fue resultado de una compleja secuencia de cambio institucional que abarcó las reglas constitucionales, las leyes electorales y las normas que regulan la composición de los órganos de gobierno interno, las comisiones legislativas y los procedimientos de debate y votación plenaria. Pero esa modificación en el marco legal, no ha repercutido de inmediato en las reglas informales derivadas culturalmente, que sustentan las normas de disciplina de los grupos parlamentarios y los usos y costumbres de la práctica parlamentaria.

## **CAPÍTULO I**

### **LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS: FUNCIONES, REGLAS Y PROCESOS**

El interés en el estudio de las asambleas legislativas se incrementó notablemente a partir de la década de los ochenta. La tercera ola de democratización (Huntington, 1994) propició el resurgimiento de las legislaturas en diversos países que colocaron a las asambleas como una arena fundamental en la instauración y consolidación de las nuevas democracias. Los modelos de parlamentarismo mediterráneo que emergieron en el Sur de Europa, durante la culminación de la transición a la democracia en Portugal, Grecia y España, otorgaron a las legislaturas un importante papel como el foro de los dramas en los sistemas democráticos restaurados y fueron esenciales en la fase de consolidación; tanto por su cualidad para integrar a las fuerzas políticas del antiguo régimen, como a las emergentes, así como por su contribución a la regulación pacífica del conflicto, la negociación en la toma de decisiones, la gobernabilidad y la expansión del apoyo popular (Liebert, 1992). También en América Latina (Close, 1992), durante los años noventa, cobró importancia el papel de las legislaturas como espacio de la consolidación democrática. Ante la construcción de las nuevas democracias presidenciales, las expectativas se fincaron en la cualidad de los Congresos para producir un equilibrio y contrapeso en los poderes, a partir de mecanismos de control y vigilancia del Ejecutivo y su capacidad para subordinar al poder militar y edificar lazos de conciliación nacional.

Los cambios en la configuración institucional de las democracias y la reforma de los arreglos parlamentarios y presidenciales, estimularon un movimiento teórico de refutación del enfoque funcionalista que había dominado en los estudios legislativos. En contraste con el enfoque funcional, el nuevo institucionalismo se ocupó de los diseños constitucionales (North, 1993: 51) y los efectos de los sistemas presidencial o parlamentario, las fórmulas electorales mayoritarias o proporcionales sobre el comportamiento legislativo. Algunos autores propusieron el estudio de las culturas institucionales (March y Olsen, 1997: 49) a partir de las reglas y marcos de significación que estructuran los procedimientos internos de

las legislaturas. Los estudios hechos desde la antropología política apostaron a que "cada legislatura tiene que ser analizada en el contexto de la cultura política y sus significados por lo cual es necesario comprender las diversas "culturas parlamentarias"<sup>1</sup>, más allá de su marco institucional.

Este capítulo consiste en una exposición de las construcciones teóricas sobre el estudio de los cuerpos legislativos. Su intención es polémica y propositiva, pues se basa en una revisión crítica del enfoque funcionalista y propone una alternativa teórica desde los aportes del nuevo institucionalismo y el enfoque procesualista. El argumento central es que las reglas formales e informales, producen incentivos y restricciones, acerca de las reglas electorales para elegir a los representantes, las facultades de los órganos legislativos y los poderes del ejecutivo, así como en los procedimientos internos de las asambleas parlamentarias. A su vez, las reglas institucionales estructuran el *campo legislativo*, como ámbito especializado de producción del derecho compuesto por agentes electos y autorizados que comparten ciertos objetivos, preferencias y procedimientos para producir mandatos con validez legal.

## **La explicación funcionalista**

El influjo de los modelos de explicación funcional dejó huella en el análisis de las legislaturas. Durante la década de los setenta, diversos trabajos académicos formularon tipologías que sirvieron al análisis comparativo de Parlamentos y Congresos. Una de las más influyentes fue la desarrollada por el equipo coordinado por Allan Kornberg, quienes en un estudio comparativo sobre legislaturas destacaron sus consecuencias para el conjunto del sistema político (Kornberg y Musolf, 1970:7-32). Identificaron funciones básicas a las que agruparon en cuatro rubros: 1) función de toma de decisiones, 2) legitimación, 3)reclutamiento, socialización y entrenamiento del personal político y 4) la función de

---

<sup>1</sup> Este cuestionamiento del "paradigma tipológico", tiene puntos de comunicación con la crisis del método comparativo clásico, que recurrió a una construcción transcultural de los conceptos y las prácticas políticas, sin reconocer la diferencia de contextos. Como apunta una obra reciente; "Podía tener sentido comparar los parlamentos de Francia y Gran Bretaña, pero ¿puede decirse lo mismo de la comparación de los parlamentos francés y egipcio, del partido radical francés y el partido *baath* sirio, de la vida política de Francia y la vida política de Burkina-Fasso? (...) una comparación de este tipo corre el riesgo de preferir las *formas* a los modos

comunicación. Dichas funciones fueron desagregadas en otras subfunciones; la función legislativa se equiparó a la toma de decisiones, *la función de legitimación* se subdividió en latente, manifiesta, mientras la función de comunicación se desagregó en articulación de intereses, resolución de conflictos y las funciones administrativa y de patronazgo. La función de reclutamiento, fue desagregada en las de socialización y entrenamiento del personal político.

En la misma tradición teórica Michael Mezey (1979:39-40) elaboró una tipología para estudiar comparativamente a las legislaturas. La tipología fue construida a partir de dos dimensiones: el poder en la elaboración de políticas y el grado de apoyo ciudadano a la legislatura. Para medir la primera dimensión propuso dos indicadores: la influencia relativa de las legislaturas frente a otras instituciones involucradas en la confección de la política pública y su capacidad para enmendar las propuestas del ejecutivo e iniciar leyes desde el cuerpo legislativo. Para la dimensión del apoyo público utilizó los siguientes indicadores: a) la continuidad institucional de las legislaturas, b) el grado de satisfacción política con el funcionamiento de la legislatura y las políticas que produce, y c) las expectativas de la ciudadanía y las élites sobre el desempeño legislativo. Al combinar ambas dimensiones obtuvo cinco tipos ideales de legislaturas: *activas*, con mucho poder en la elaboración de políticas y mucho apoyo, *vulnerables*, con mucha influencia en la elaboración de políticas y bajos niveles de respaldo, *reactivas*, con moderado poder en la elaboración de políticas y mucho apoyo, *marginales*, con moderada influencia en la elaboración de políticas y escaso respaldo, y *mínimas* con nulo poder en la toma de decisiones y amplio apoyo popular.

---

reales de funcionamiento y así ocultar todo lo que constituía lo específico y la incumbencia reales de lo político en el seno de las sociedades extraoccidentales (Badie y Hermet,1993:17).

Cuadro I.1  
*Tipología de legislaturas*  
 (Mezey, 1979)

<b>Influencia en la toma de decisiones</b>	<b>Nivel de apoyo político</b>	
	Mínimo	Máximo
Mucho	Legislaturas Vulnerables	Legislaturas Activas
Moderado	Legislaturas Marginales	Legislaturas Reactivas
Nulo		Legislaturas Mínimas

De acuerdo con la tipología de Mezey (1979) el Congreso mexicano fue clasificado como una legislatura *reactiva*, posición que compartía con otras asambleas como los parlamentos del Reino Unido, Canadá, Australia, Alemania y Japón. Una legislatura reactiva es aquella en la cual la actividad legislativa está dominada por el ejecutivo y por las elites de los partidos que controlan mayorías sólidas y disciplinadas en el parlamento, sus características son más pronunciadas en los sistemas de partido dominante o hegemónico. En cuanto al respaldo popular, las legislaturas reactivas cuentan con bastante apoyo aunque éste sea difuso.

Con un enfoque similar, otra obra colectiva sobre las legislaturas latinoamericanas, coordinada por Agor Weston (1971:22), discutió la hipótesis de la declinación de las legislaturas, buscando las razones de la baja influencia en el conjunto del sistema político. Los estudios sobre los casos nacionales midieron el grado de independencia de las asambleas respecto de la rama ejecutiva y los partidos, así como la participación en la toma de decisiones. De acuerdo con sus conclusiones, las legislaturas de Chile (anterior al golpe de estado de 1973), Costa Rica y Uruguay, tenían participación efectiva en la toma de decisiones, mientras otro grupo de legislaturas como Brasil, Argentina y Perú, cumplían solo con la función de aportar un sello de legitimidad a las decisiones e iniciativas turnadas por los presidentes. A este panorama se agregaban las legislaturas de Colombia, Venezuela



y Guatemala que mostraron cierta autonomía como centros de toma de decisiones públicas (Astiz,1973:115-117).

El análisis funcional mostró ser de utilidad restringida para estudiar las diferencias institucionales y el proceso de cambio en las legislaturas. Al ocuparse esencialmente de los efectos benéficos y las pautas de comportamiento de las legislaturas ante el conjunto del sistema político, concedió poca importancia a las consecuencias de las reglas institucionales y la actuación estratégica de los legisladores. De ahí que los estudios sobre legislaturas sufrieran un desplazamiento hacia la adopción de enfoques más ricos que ponen el énfasis en los actores, sus estrategias y los diseños institucionales.

### **El nuevo institucionalismo**

El nuevo institucionalismo ha colocado en el primer plano a las instituciones y sus efectos sobre el comportamiento legislativo. Más que concentrarse en las funciones de los cuerpos legislativos sobre el conjunto del sistema político, la discusión se ha dirigido hacia la búsqueda de instituciones adecuadas para el proceso político democrático. Aunque el nuevo institucionalismo es un paradigma con distintas vertientes y enfoques que divergen entre sí, tanto en la concepción de las instituciones, como en el modelo de conducta adjudicado a los individuos, hay un conjunto de supuestos compartidos entre los que destacan el que las instituciones influyen en el proceso político, proveen el marco de interacción estratégica y condicionan los objetivos y preferencias de los agentes. Las instituciones se conciben como un conjunto de reglas, es decir, rutinas, procedimientos y convenciones, en torno a las cuales se constituye la actividad política. Dicho de otra forma, las instituciones poseen autonomía y no son el mero reflejo de las fuerzas sociales y políticas, puesto que en alguna medida restringen, acotan y catalogan los procedimientos de la toma de decisiones (March y Olsen,1997:49).

Uno de los autores más representativos del nuevo institucionalismo es Douglass North (1993: 14), cuya obra ha revelado las consecuencias del marco institucional para el desempeño de las economías. Para North, las instituciones son una compleja articulación de reglas formales e informales, ordenadas en una jerarquía estratificada de estructuras constitucionales, leyes y convenciones prácticas (1993:41). El marco institucional es un

conjunto de oportunidades y limitaciones de la acción, que funcionan como las "reglas del juego". Precisamente al inscribir el análisis de la conducta individual en un marco de restricciones, cuestiona los supuestos conductuales del enfoque de la elección racional, pues considera que la motivación de la conducta es mucho más compleja y diversa que el interés en maximizar los beneficios. En el ámbito del intercambio, los actores se enfrentan a las limitaciones para procesar y utilizar información que les permita descifrar el medio. En ese sentido, su teoría sobre las instituciones combina una teoría de la conducta humana con una teoría de los costos de negociación.

Las instituciones proporcionan la estructura del intercambio; celebran acuerdos anticipados de cooperación que reducen la incertidumbre. Por tanto, cada diseño institucional, implica variaciones en los costos de transacción (costos de información y ejecución) que resultan de medir los atributos de lo intercambiado y de los costos de proteger y ejecutar los acuerdos. Conforme aumentan los costos de transacción en una estructura institucional específica, se dificultará el intercambio en los mercados económicos y políticos. Pues el intercambio fluido y extenso, es factible solo cuando los costos de medición de lo intercambiado y la ejecución de los acuerdos son reducidos.

En el *intercambio político*, los arreglos institucionales generan costos diferenciales de transacción para los actores. La medición de costos de negociación en la política, es problemática en varios sentidos: primero, el valor de los bienes políticos (apoyo, votos, influencia) es subjetivo; segundo, los costos de ejecución obligatoria de los acuerdos aumentan a medida que pasamos de un intercambio político personal a uno impersonal. En ese sentido, es posible que el intercambio jerárquico, basado en normas de confianza, lealtad y amistad, sea más sencillo, que un intercambio basado en reglas impersonales, en el que se requiere de acuerdos constitucionales y contractuales.

### *Los diseños constitucionales*

Llegados a este punto, es conveniente situar estas generalizaciones en el terreno más específico de las estructuras constitucionales. El debate sobre los diseños constitucionales cobró actualidad a raíz de que Juan Linz destacó los defectos de los sistemas presidenciales para la consolidación democrática (1994:14-22). Según Linz, una estructura constitucional, como la de los sistemas presidenciales, cuya base radica en la división y separación de

poderes no facilita el acuerdo entre ambas soberanías, ya que éstas se eligen con el voto popular y de manera separada, sus períodos de mandato son fijos y no dependen del voto de confianza o censura de uno sobre el otro. En un sistema presidencial, el titular del gobierno es electo popularmente, dispone de facultades para elegir a su gabinete con independencia de la opinión del legislativo y está dotado de poderes legislativos como el derecho de iniciativa, el poder de veto y el de expedir decretos. Dichas características hacen del presidencialismo un sistema que desalienta los compromisos y pactos en un régimen democrático, pues a diferencia del sistema parlamentario, no permite compartir el poder y la responsabilidad de gobernar. Los defectos de la división de poderes se extrapolan cuando el titular del ejecutivo no detenta el control mayoritario de la legislatura y un partido o un bloque de fuerzas opositoras forman mayorías en el Congreso. Ante un conflicto entre ambas instancias, el *bloqueo legislativo* estará siempre latente ya que el partido opositor que obtiene mayoría en el Congreso en caso de respaldar el programa legislativo del presidente pagaría un alto costo político. El dilema es el siguiente: sí el presidente acierta las ganancias serán para su gobierno y en la situación contraria, el socio opositor tendría que enfrentar la responsabilidad y pagar el costo electoral de los errores. Como ambos poderes derivan del voto popular es difícil discernir cual es más legítimo y no hay mecanismos democráticos para resolver la disputa. Un presidente con abundantes reservas de legitimidad puede apelar incluso a códigos no democráticos para dar solución al problema de la *legitimidad dual*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Hay suficiente evidencia para afirmar que la causa de la quiebra de la democracia presidencial se asocia con intensos conflictos entre el presidente y el Congreso. La durabilidad de la democracia es mayor bajo un arreglo constitucional parlamentario respecto de una estructura constitucional presidencial. En una muestra sobre los procesos políticos de 135 países observados en el lapso de 1950 a 1990, Adam Przeworski y otros, hallaron que de los cincuenta casos de regímenes que experimentaron la quiebra democrática, 14 democracias, el 28 por ciento de los casos murieron bajo un sistema parlamentario. Solo uno el 12.5 por ciento murió en un sistema mixto y 24 democracias, el 52 por ciento de los casos se colapsaron teniendo un régimen presidencial. Los autores determinaron que las mayorías legislativas son más frecuentes en el presidencialismo que en el parlamentarismo: el 57.9 por ciento de las veces en el primero y el 49 por ciento en el segundo, pero en el 24.2 por ciento de los años presidenciales la posición del partido predominante en la legislatura fue menos de la mitad y más de una tercera parte. Lo cual indica que las condiciones del cuello de botella son comunes en el presidencialismo debido a que la proporción necesaria para anular el veto presidencial es por lo menos de dos terceras partes. En suma, la expectativa de vida de la democracia bajo el presidencialismo era de menos de veinte años, mientras en el parlamentarismo fue de 71 años (Przeworski, 1996:207-209).

En la misma dirección Arend Lijphart sostiene que en los regímenes parlamentarios se generan incentivos institucionales que inducen a la cooperación y el compromiso entre partidos (1992: 25). Puesto que en el parlamentarismo no existe separación de poderes sino división funcional entre gobierno y parlamento. El único organismo electo es el parlamento, el Primer Ministro es seleccionado por el partido o coalición de partidos mayoritaria en el parlamento y su mandato depende del voto de confianza de la asamblea. Como la autoridad del Primer Ministro no emana de una elección popular, éste carece de independencia para nombrar al gabinete; los nombramientos y las destituciones son facultades de los partidos representados en el parlamento. En el sistema parlamentario el jefe del gobierno no es electo popularmente, la duración de su mandato depende del voto de confianza o censura del parlamento y el nombramiento del gabinete requiere de la opinión de la asamblea. De acuerdo con Linz y Lijphart, las ventajas del parlamentarismo consisten en que atenúa las tendencias mayoritarias, evita los problemas de legitimidad dual y las rigidez de un mandato fijo, ofreciendo mecanismos flexibles para formar o disolver gabinetes.

La polémica sobre las consecuencias políticas de los modelos constitucionales ha ido adquiriendo refinamiento conceptual y empírico, al grado de que una vertiente del nuevo institucionalismo se concibe, para decirlo con la plasticidad de un término de Giovanni Sartori (1994:104-115), como "ingeniería constitucional", cuya meta es descubrir la estructura de incentivos y castigos que regulan el comportamiento político. El factor institucional es tomado como la variable independiente, en un esquema de causalidad del siguiente tipo: "dado el fenómeno A, A implica el efecto B si y solo si se cumple la condición X. Conocidas las consecuencias, las instituciones pueden reformarse, bajo ciertas condiciones con la finalidad de producir efectos deseados en el comportamiento político (Monsalve y Sottoli, 1998:44).

Bajo estos supuestos, Shugart y Carey (1992: 11-12) examinaron las interacciones entre el modelo constitucional de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos. Destacaron los elementos positivos de los sistemas presidenciales y las variables para una comparación específica de tipos de presidencialismo y parlamentarismo. En los sistemas presidenciales la elección separada de ambas ramas del gobierno satisface dos tipos de objetivos: la *eficiencia* y la *representatividad*. La elección del Ejecutivo es eficiente en tanto que permite a los votantes identificar y seleccionar claramente las opciones de

gobierno. Las elecciones para el Congreso generan representatividad, en la medida en que permiten formular y dar voz a diversos intereses. Estas dinámicas dan lugar a equilibrios de eficiencia electoral cuando el sistema de partidos presenta una fragmentación moderada y mayor representatividad con baja eficiencia en los sistemas multipartidistas. La conexión electoral de ambas ramas del gobierno genera consecuencias positivas, de las que carecen los sistemas parlamentarios, entre ellas destaca que el titular del Ejecutivo es responsable ante el electorado; otra es que existe una mejor identificación de los programas de gobierno y por último, que la separación de las ramas del gobierno y su interdependencia, produce balances y contrapesos, con dispositivos institucionales como el veto presidencial, el bicameralismo y la vigilancia mutua.

De acuerdo con Shugart y Carey, algunas de las deficiencias del presidencialismo son atribuibles al sistema electoral mayoritario y no son inherentes al diseño constitucional. El efecto de "el ganador se lleva todo", señalado insistentemente como una desventaja del presidencialismo, es una consecuencia del sistema de elección mayoritario. Por ejemplo, las elecciones para el parlamento Británico, generan resultados muy semejantes a los del presidencialismo: elecciones por una pluralidad de votos en las que gana un solo partido, excluyendo a los competidores de pequeños partidos y dividiendo a las fuerzas políticas en vencedores y perdedores. La democracia consensual solo es factible ahí en donde el sistema electoral abre posibilidades de compartir el poder y la responsabilidad de gobernar. Como se muestra en el cuadro siguiente, la combinación de los modelos constitucionales y el sistema electoral da lugar a varios tipos de presidencialismo y parlamentarismo [cfr. cuadro I.2].

Cuadro I.2  
*Tipos de diseño Constitucional*

<b>Forma de régimen</b>	<b>Sistema Electoral</b>	<b>Sistema de Partidos</b>
Presidencial	Mayoritario	Bipartidismo
	Proporcional	Multipartidismo
Parlamentario	Mayoritario	Bipartidismo
	Proporcional	Multipartidismo

La combinación de régimen parlamentario y sistema de representación proporcional, ofrece muchas ventajas para la integración y el consenso de las opciones partidistas. Mientras que la combinación de sistemas presidenciales con sistemas proporcionales y esquemas multipartidistas, es poco favorable para la cooperación de las fuerzas políticas y la consolidación democrática.

Algunos estudiosos como Mainwaring (1993:213-219) compararon los resultados de los gobiernos de mayoría y multipartidismo en América Latina. Sus hallazgos indican que la coexistencia entre un sistema presidencial y una legislatura multipartidista, es factible, siempre y cuando se reúnan las siguientes condiciones: en primer lugar, se requiere que la delegación legislativa afín al presidente sea de una magnitud importante y controle al menos 40 por ciento de los escaños. En otros términos, esto equivale a un sistema de partidos con *fragmentación moderada*. En segundo, sí las delegaciones legislativas exhiben además una relativa disciplina y cohesión, es factible que contribuyan a un funcionamiento armónico y cooperativo entre las ramas ejecutiva y legislativa. Si bien, bajo un gobierno dividido, en un sistema de dos partidos, la disciplina extrema puede dificultar la búsqueda de arreglos y negociaciones. En tercer lugar, una moderada polarización ideológica y una intensidad distinta de preferencias en asuntos claves, es también otro requisito que aumenta las posibilidades de coaliciones multipartidistas estables (Mainwaring y Shugart, 1996:155).

### *Las reglas informales*

Cuando se discute acerca del comportamiento de los gobiernos de mayoría y de multipartidismo, suele eludirse la importancia de los acuerdos informales y su influjo en el comportamiento cooperativo de los partidos legislativos. Las normas de una legislatura son un conjunto de reglas aceptadas internamente que han evolucionado en el contexto de la interacción repetida entre los jugadores e inciden sobre las decisiones y el intercambio legislativo. Algunos estudios *conductistas* como los de Donald R. Matthews, sobre el senado de los Estados Unidos (Matthews,1960:93-94) y el del grupo coordinado por John Wahlke que estudió las legislaturas de California, Nueva Jersey, Ohio y Tennessee, a partir de entrevistas con los miembros de las legislaturas (Wahlke, 1962:141-169), trataron de definir el contenido de las reglas informales, estimaron su grado de aceptación, el grado de

cumplimiento y las consecuencias para el funcionamiento de las legislaturas. Descubrieron que las reglas no escritas del juego complementan los aspectos institucionales de la organización legislativa y los procedimientos que hacen que esas legislaturas sean viables y alcancen sus objetivos. Además de que mostraron ser operativas para facilitar la cohesión y espíritu de grupo, limitar y canalizar el conflicto y garantizar la fluidez del trabajo legislativo.

Donald Matthews (1960: 89) agrupó seis categorías de reglas del juego reconocidas por los senadores en Estados Unidos: la regla del aprendizaje, la regla de antigüedad, la regla de especialización, la cortesía, la reciprocidad y el patriotismo. Estas reglas evolucionaron en el marco de un sistema constitucional y electoral que otorgaba cierta autonomía a la conducta individual del legislador. Además, las reglas internas de la legislatura, concretamente el sistema de antigüedad que hace énfasis en la veteranía y el aprendizaje de los congresistas resultaba ser esencial en una organización en donde la disciplina y cohesión de partido se ha caracterizado por ser débil y el vínculo de los representantes con los grupos de interés muy intenso.

Por su parte, Allan Kornberg (1964:377) descubrió que las reglas no escritas en la Cámara de los Comunes en Canadá, se referían a un conjunto de normas y sanciones para mitigar el conflicto personal y reforzar el liderazgo de los partidos, mientras que las reglas para agilizar el curso del proceso legislativo, como las de antigüedad y especialización, no tenían gran importancia. Uno de sus aportes, consistió en demostrar cómo la aceptación de reglas y sanciones no escritas, es condicionada por la experiencia y los años de servicio del legislador, por la afiliación partidista y la posición en la jerarquía de liderazgo en la Cámara.

Recordemos que para North (1993:58-59), las instituciones informales son restricciones y obligaciones que resuelven problemas de coordinación e intercambio. Se componen de: "1) extensiones, interpretaciones y modificaciones de normas formales, 2) normas de conducta sancionadas socialmente y 3) normas de conducta aceptadas internamente". La fuente de las limitaciones informales es la información transmitida socialmente de una generación a la siguiente, por la enseñanza y la imitación de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la conducta. En suma, las limitaciones informales son parte de la herencia que llamamos cultura (1993:55-54).

El influjo de las reglas no escritas, permite explicar, cómo y por qué, las mismas reglas constitucionales impuestas a diferentes sociedades producen resultados diversos en la adaptación y evolución de estructuras constitucionales. Las limitaciones informales poseen importancia por sí mismas, pues no son solamente apéndice de las reglas formales, sino en muchas situaciones el complemento y hasta el origen de arreglos institucionales durables.

## **Instituciones y proceso legislativo**

Para desarrollar un enfoque procesual sobre las legislaturas es conveniente abordar la organización interna y los procedimientos parlamentarios, partiendo de los conceptos de campo y arena (Swartz, Turner y Tuden,1966; Kapferer,1972:122). La especificidad del *campo legislativo* radica en que es un campo social donde se produce y negocia el discurso y las reglas del derecho. Un campo regido por reglas y que es a la vez productor de reglas. La lucha y la competencia entre agentes autorizados es una disputa por el monopolio del capital jurídico, por el derecho a formalizar y oficializar las leyes. Dicho en otros términos el derecho a legislar, "el acto de creación jurídica" es una manifestación del poder simbólico (Bourdieu,2000:202).

Es necesario resaltar que el conflicto y competencia entre los agentes legislativos delimita diversas arenas políticas dentro del campo legislativo. Recordemos que el concepto de *arena* es un concepto auxiliar al que Turner (1974) define como un marco - institucionalizado o no - en donde los individuos y grupos entran en una interacción antagónica dirigida a llegar a una decisión públicamente reconocida. Kapferer (1972: 122) sostiene que es el ambiente en el cual la actividad de los campos emerge regularmente: está compuesta por aquellos elementos y recursos que los grupos e individuos pueden utilizar potencialmente en su actividad.

Partiendo de esa referencia, cabe preguntarse ¿Cuáles son las principales arenas del proceso legislativo al interior de las asambleas? Existe una amplia gama de reglas sobre la organización interna y los acuerdos informales de cada legislatura las cuales remiten a reglas y procedimientos institucionales que delimitan la formación de sus órganos de gobierno y las etapas del proceso de decisión legislativa (Norton,1990:143-153).



En lo referente a su *gobierno interno*, las asambleas se clasifican en dos tipos: las que se rigen por órganos de gobierno unipersonales y las que se conducen con órganos de naturaleza colegiada. En el primer tipo el derecho de organizar el gobierno de la asamblea corresponde a la mayoría gobernante. Como ejemplo, puede citarse la integración de la presidencia del gobierno interno en la Cámara de Representantes estadounidense y la Cámara de los Comunes en Inglaterra. En ambos cuerpos legislativos, la presidencia del gobierno interno recae en la figura del *Speaker*, un portavoz autorizado para representar a todos los miembros de la cámara. No obstante, las atribuciones del cargo de *Speaker* difieren sustancialmente en cada asamblea. En la Cámara de los Comunes el cargo lo ocupa generalmente un parlamentario sin partido, mientras en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, el *Speaker* es al mismo tiempo quien preside la cámara y es el líder de la mayoría, es decir, combina funciones institucionales y partidistas<sup>3</sup>. En la práctica parlamentaria Británica, la figura del *Speaker* es de carácter neutral y arbitral. La elección del parlamentario que desempeña el cargo se efectúa a propuesta de los parlamentarios que no ejercen responsabilidad en el Gabinete (*back-benchers*) y se sanciona con una votación mayoritaria.

"(...) tras la votación, el candidato electo se dirige a la Cámara desde su escaño, señalando el honor que se le concede y poniéndose a disposición de la Cámara. Entonces, recordando los tiempos en que el enfrentamiento entre la Corona y el Parlamento convertía en un riesgo evidente el ejercicio de esta magistratura, el nuevo *Speaker* es "arrastrado" a la Presidencia, pese a su resistencia, por los dos parlamentarios que le propusieron" (Sánchez, 1995:147).

El *Speaker* es el representante de los Comunes ante los Lores y la Corona. Así mismo, es el principal funcionario dentro de la cámara: conduce los debates, aplica las reglas del procedimiento parlamentario y designa a los presidentes de las diversas comisiones. Si bien, no tiene derecho de voz ni voto en la asamblea, excepto en caso de empate.

De manera análoga la estructura del liderazgo parlamentario en la Cámara de Representantes en Estados Unidos, está integrada por los líderes del partido mayoritario y el partido minoritario. El líder del partido minoritario, es el líder de la "oposición leal",

---

<sup>3</sup> Las funciones del *Speaker* en la Cámara de Representantes consisten en presidir la cámara, resolver puntos de orden; turnar iniciativas y resoluciones a los comités; designar a los miembros de los comités especiales y

encargado de organizar a las fuerzas de su partido para oponerse al programa legislativo de la mayoría. Mientras en los Comunes, cada partido tiene un líder. El líder del partido mayoritario es el Primer Ministro, mientras que el líder de la oposición preside el llamado Gabinete Sombra (*Shadow Cabinet*), ejerciendo funciones de un gobierno alterno (Gamas,1976:57).

Una pauta distinta es la que se observa en las legislaturas que se conducen con *órganos colegiados de gobierno*. Tanto en los parlamentos de España, Portugal e Italia, el rasgo común es la formación de órganos de gobierno que permiten la representación del liderazgo de todos los partidos y ofrecen un ámbito de negociación. En Italia, la Conferencia de los Presidentes de Grupo se encarga de programar los trabajos parlamentarios y fijar el orden del día. La Junta de Portavoces de las Cortes españolas, está formada de manera paritaria por los representantes de los grupos parlamentarios o portavoces del grupo. Su naturaleza es eminentemente política; es el foro de debate y negociación para la programación de los trabajos parlamentarios. Junto a estos órganos existe la *Mesa Directiva* de la asamblea, que es principalmente un órgano de naturaleza técnico-administrativa (Sánchez,1995:206-208), formada por un Presidente, Vicepresidente y Secretarios.

También las legislaturas difieren entre sí por las etapas del proceso de decisión legislativa, especialmente, por las formas en que se divide el trabajo entre las comisiones y el debate en el pleno legislativo. Las etapas de decisión ocurren en *arenas de negociación*, como la reunión plenaria, los comités legislativo y las reuniones de grupos parlamentarios. Las toma de decisiones se enmarca en un conjunto de procedimientos y estructuras operantes estándar o rutinas, que definen y defienden los valores, normas, intereses, identidades y creencias de cada organización parlamentaria (March y Olsen, 1997a:64). De acuerdo con March y Olsen (1997a:68), las “reglas de procedimiento o reglas de decisión estipulan como los insumos han de convertirse en productos, las rutinas operan regulando tiempos adecuados para decidir o hacer tales o cuáles cosas a través de la fijación de toda clase de límites o imponiendo circunstancias especiales en las que no se pueden hacer ni decir ciertas cosas”. En ese sentido, los actores de una decisión legislativa, no actúan solamente con base en el cálculo racional, sino conforme a rutinas institucionales, en donde

---

nombrar a los que presidirán el comité del pleno (Congressional Quarterly, 1992: 13) (Davidson y Oleszek,

la conformidad con las reglas,<sup>4</sup> y códigos de significado, restringen la negociación a términos comprensibles y rutinarios.

Por otra parte, el análisis de la secuencia de toma de decisiones en los parlamentos refiere a los procedimientos distinguidos por Jon Elster (1998:6). De acuerdo con éste autor, en las sociedades modernas, la discusión, la negociación y la votación es una lista exhaustiva de los procedimientos de toma de decisiones. Esta tricotomía se asocia a otra que remite a las operaciones de agregación, transformación y deformación de preferencias. La agregación de preferencias se realiza en la votación e incluye el intercambio de voto que es una forma de negociación. La deliberación busca transformar las preferencias mediante la discusión racional. Mientras, la deformación de las preferencias puede ser inducida por cualquiera de los tres procedimientos de toma de decisiones. La tricotomía remite a tres formas de motivación de la acción: razón, interés y pasión. A la deliberación corresponderá la razón como mecanismo motivador y la transformación de preferencias como objetivo; a la negociación lo mismo la transformación que la agregación de preferencias, en tanto que el interés y la pasión resultarán sus motivaciones particulares; la votación, por último, también logrará agregar preferencias, respondiendo por igual al interés y pasión como motivadores esenciales.

La imagen de la deliberación racional se impone como el dispositivo simbólico de la discusión parlamentaria y la vida democrática. Sin embargo, el tiempo y las diferentes tasas de descuento del futuro limitan la argumentación. También la limitan las *anticipaciones retrospectivas*, esto es, el comportamiento parlamentario basado no tanto en la razón de los argumentos, sino en las expectativas en torno a las actitudes públicas de los votantes. Actúan contra la deliberación la disciplina partidista, el compromiso público, el interés, la pasión y el tiempo. Desde luego, ninguno de estos factores es ilegítimo ni inusual, por lo que la negociación y votación resultan mecanismos incluso más utilizados en los procesos parlamentarios que la propia deliberación.

---

1985: 176-178)

<sup>4</sup> Cabe destacar que la definición de reglas comprende tanto lo estipulado en reglamentos, como las convenciones prácticas aceptadas por los actores, dicen March y Olsen (1997a:68); “Por reglas, significamos las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política. Así mismo, las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimientos que rodean, apoyan, elaboran y contradicen estos papeles y rutinas”.

La *negociación* consiste de sucesivas ofertas y contraofertas. El resultado se define por el mecanismo y el poder de negociación de cada participante. La votación pura se expresaría en el modelo roussoniano del ciudadano que forma sus preferencias aisladamente de los otros, sin la contaminación de la demagogia. Las decisiones políticas usualmente envuelven los tres procedimientos. La votación tiende a imponerse junto con las limitaciones de tiempo. La negociación se privilegia cuando los participantes tienen distintas tasas de descuento del futuro (Elster, 1998:7). Hay otros factores que inciden en la dinámica parlamentaria; el tamaño y visibilidad de una asamblea actúan sobre sus capacidades deliberativas. Una asamblea grande y visible propiciará la oratoria como dramatización; una pequeña y poco visible ofrecerá posibilidades al intercambio de argumentos (Elster, 1998:11).

### *El debate en el pleno*

El parlamento es habitualmente reconocido y simbolizado por la reunión plenaria de la asamblea en la que todos los miembros participan en las deliberaciones. Dado que las asambleas plenarias poseen la característica de ser un suceso público, y en esto difieren de otras arenas legislativas como las sesiones de los comités, la publicidad es un aspecto que afecta el comportamiento de los legisladores en el pleno. Las galerías, la prensa y la televisión están habitualmente presentes, de manera que los miembros calculan el sentido de sus actuaciones y discursos. Esta es una de las razones, por la cual, los parlamentos tienen sus momentos de ritual, de oratoria dramática, de pompa y ceremonia, en los que se escenifica el drama del poder y la democracia. Diversos estudios de los procedimientos en las asambleas plenarias (Oleszeck,1989, Olson, 1980, Smith, 1989) sugieren que las asambleas como el Bundestag Alemán, el Parlamento Italiano, el Parlamento Inglés (Olson, 1980) y el Congreso de los Estados Unidos (Oleszeck,1989, Smith,1989) constituyen arenas deliberativas orientadas a la publicidad antes que a la producción eficaz de decisiones legislativas.

Weatherford (1985) realizó un estudio antropológico sobre el Senado de los Estados Unidos en el cual formuló sugerentes indicaciones para el estudio de la dimensión cultural en la política legislativa. Identificó tres niveles culturales de acción en el Congreso: 1) el

exterior del Congreso simplificado como de ordinario aparece en la Constitución o en los textos de civismo, como una serie de significados legales, 2) detrás de esa fachada identificó las arenas semipúblicas del poder político, esa compleja y confusa visión de la política presentada en la prensa, 3) por último, destacó la operación de un inadvertido y subterráneo nivel privado, al que llamó las catacumbas del Congreso; que insistentemente es aludido en la discusión política, pero raramente explicado. Es el conjunto de espacios que sólo pueden referirse oblicuamente como "reunión a puerta cerrada", "negociación tras bambalinas."

De acuerdo con Weatherford, el aumento en el tamaño de la asamblea convirtió a los procedimientos deliberativos en una forma de dramatización y ritualización de las discusiones. El incremento en el número de congresistas y de la publicidad de las sesiones, propiciaron que el debate legislativo dejara de ser un "intercambio de opiniones" para tomar decisiones y se constituyera en una escenificación destinada a una audiencia. Dado su tamaño y carácter público, el pleno perdió su eficacia legislativa; los asuntos del gobierno se colocaron fuera de la mirada pública. El pleno legislativo funcionó como un espacio para el ritual y las ceremonias públicas, una arena política en la cual la reputación pública podía cultivarse y se mantenían revitalizados los mitos fundadores de la nación, como los derechos de los estados, las libertades individuales y la democracia a través de las actuaciones discursivas en la tribuna del Congreso. En ese sentido, los debates públicos fueron considerados como una especie de *ritual político*, en tanto acto expresivo, para construir la imagen pública de las carreras políticas de los Congresistas y poner en escena los temas abstractos de la política nacional<sup>5</sup>.

Todos los cuerpos legislativos tienen su fachada pública, su escena para las confrontaciones verbales, pero también su "región inferior", su mundo privado, en el que se tejen las negociaciones y acuerdos informales. En distintos contextos institucionales el debate en la plenaria es un vehículo para movilizar la opinión pública y construir

---

<sup>5</sup> La literatura teórica y empírica sobre los rituales políticos en sociedades complejas, no ha llegado a establecer claramente cuáles son las fases del proceso ritual en la política contemporánea. Todavía se debate si el ritual político sirve solamente como un elemento de integración social o puede jugar algún rol en el cambio social. Lukes (1977), ha propuesto entender a los rituales políticos como un modo de ejercer el poder en la dimensión cognitiva, ya que propicia la internalización colectiva de paradigmas políticos de orden y funcionamiento de la sociedad. Kertzer (1988), ha señalado que el ritual político sirve para los fines más diversos, la élite política emplea el ritual para legitimar su autoridad, pero los rebeldes hacen sus batallas con

simbólicamente problemas y sus soluciones. En la Cámara de los Comunes británica, las sesiones plenarias celebradas en Westminster poseen singular importancia.. La mayoría del tiempo es ocupado por la oposición que utiliza la "pregunta parlamentaria" como principal medio para cuestionar al Primer Ministro y los miembros del gabinete (Olson,1980:398). En el Bundestag Alemán, el debate en el pleno carece de relevancia, ya que pocos miembros participan en el mismo, además las intervenciones de los oradores se centran principalmente en cuestiones particulares, que afectan a los intereses privados de su distrito.

El debate en la Asamblea Nacional de Francia se rige por procedimientos específicos para regular la participación en un cuerpo de 577 miembros. El Parlamento sesiona en un solo período de nueve meses durante el año, en sesiones públicas que discuten las iniciativas presentadas por el Primer Ministro, los miembros del parlamento en lo individual o los grupos parlamentarios. Después de ser examinada por la comisión correspondiente, el proyecto de ley se discute en plenaria tanto en lo general como en lo particular. Aunque todos los proyectos están sujetos a la aprobación del pleno existe una restricción para las leyes financieras. El procedimiento conocido como "voto de bloqueo" por el que el gobierno puede oponerse a enmiendas que afecten el equilibrio financiero del país, ha sido un instrumento para cancelar la deliberación en ese rubro (Chargenador,1981:34-35). Desde 1974, se introdujo un sistema semejante al de la Cámara de los Comunes Británica, consistente en dedicar un día a la semana para cuestionar al gobierno sobre los asuntos de interés general. La sesión de preguntas parlamentarias es un espectáculo público que concentra la atención de los medios y sustenta la idea democrática de la deliberación (Abèlés,2000:139-143).

En suma, las reglas y procedimientos del debate plenario establecen el marco institucional de la deliberación. El método de elección de los representantes y la disciplina de los partidos condiciona la libertad para participar en un debate libre. Una legislatura con partidos disciplinados y cohesivos ofrecerá pocas oportunidades para la deliberación. El tamaño de la asamblea es otro factor importante, pues el crecimiento del número de sus integrantes limita las posibilidades de expresión de los parlamentarios.

---

ritos de deslegitimación. Una de las cualidades del ritual es su carácter dramático, que descansa más que en la

### *Las Comisiones como arena política*

Otra de las arenas del proceso legislativo es el sistema de comisiones. Hay significativas diferencias entre las legislaturas de tendencia comisional en las que existe un sistema de comisiones muy especializado y las legislaturas de tendencia partidista, en las cuales, la influencia de las comisiones sobre el proceso legislativo es baja. La presencia o ausencia de un partido dominante, es otra variable a considerar, ya que las comisiones son más importantes en los países que carecen de un partido dominante y los partidos legislativos son poco cohesivos y disciplinados. Otra generalización posible es aquella que sostiene que el sistema de comisiones tiende a ser más débil en los sistemas parlamentarios de gobierno y a ser más fuerte y especializado en los sistemas presidenciales de gobierno.

En las legislaturas que cuentan con comisiones especializadas se incrementa la capacidad de tomar decisiones y revisar las propuestas legislativas. Tal es el caso de las Comisiones del Congreso estadounidense, en donde los presidentes de Comisión (Chairman), poseen un "staff" o equipo profesional de asesores expertos, que efectivamente compite con los miembros de las agencias gubernamentales. En contraste, en los parlamentos en que no existe un alto grado de especialización, cualquier iniciativa propuesta por el ejecutivo tiene altas probabilidades de pasar, las comisiones sólo gozan de libertad para examinar y modificar detalles de la legislación.

La debilidad del sistema de comisiones es un rasgo común a diversos cuerpos legislativos. En el Parlamento Inglés el partido mayoritario apoya normalmente las iniciativas del gabinete y del primer ministro, por lo que las comisiones sólo revisan aspectos de detalle. Algo semejante ocurre en la Asamblea Nacional Francesa, particularmente a partir de la V República (1958) cuando se restringió el poder de los Comités legislativos. Los sistemas legislativos de los desaparecidos países comunistas, tenían comisiones poco especializadas, ya que estas solo figuraban como un foro donde los miembros ordinarios del partido único, podían manifestar sus puntos de vista en privado; una oportunidad de la que no disfrutaban en las sesiones plenarios (Olson, 1980:331).

---

definición de roles, en la gestación de respuestas emocionales.

En resumen, las comisiones son una arena en la cual se negocia y se pactan bases de cooperación entre partidos. Dado que el pleno es la ocasión para las grandes confrontaciones ideológicas y las comisiones el lugar de trabajo sobre asuntos prácticos y técnicos del proceso legislativo. Las comisiones facilitan la toma de decisiones al dividir el trabajo legislativo en unidades más pequeñas, no es gratuito que los analistas las hayan llamado "pequeñas legislaturas". Las comisiones son una arena en la que es más fácil negociar y llegar a una decisión mayoritaria y consensuada sobre una ley. Varias circunstancias contribuyen a ello: 1) el trato personalizado entre miembros de las comisiones, matiza el conflicto entre tendencias partidistas, 2) las comisiones trabajan sobre detalles técnicos de la legislación, en tanto que el debate en el pleno es ideológico, 3) en la mayoría de los parlamentos las comisiones trabajan en privado, eso permite una discusión más abierta y franca, lo que no ocurriría si los miembros estuvieran en público, 4) el tamaño de las comisiones permite poner en práctica procedimientos más flexibles e informales (Olson, 1980:332).

De todo lo anterior es posible concluir, de manera preliminar, que las reglas informales en las asambleas legislativas, son un elemento fundamental de los arreglos institucionales. La evolución de las instituciones formales que estructuran la actividad de las asambleas es complementada por un conjunto de acuerdos y convenciones que evolucionan en forma paralela. De manera que el análisis de los diseños constitucionales debe ser complementado con la reflexión sobre las reglas informales que condensan los conocimientos, valores y códigos de significado de cada cultura parlamentaria. Como hemos visto, hasta en los sistemas legislativos más institucionalizados existen reglas informales o reglas prácticas en el sentido de Bailey (1970:28) que señalan como jugar y los costos de determinadas estrategias.

Por otro lado, los procedimientos y reglas internas de cada asamblea legislativa, pueden comprenderse separando analíticamente las *arenas* del proceso legislativo. Las asambleas difieren entre sí por el papel que desempeñan los grupos parlamentarios, por la manera en que se integran sus órganos de gobierno interno, por las características de las comisiones legislativas y los procedimientos de debate en la reunión plenaria. Las diversas esferas de decisión en los Parlamentos y Congresos son arenas políticas constituidas por los actores legislativos, cuyas metas se asocian a la identidad partidista. En el proceso



legislativo los actores siguen procedimientos y rutinas para lograr la aprobación de sus iniciativas y dominar la agenda produciendo leyes. Ese proceso de toma de decisiones tiene una dimensión instrumental y otra simbólico-discursiva (March y Olsen, 1997: 95), pues en el debate público los actores establecen los códigos de interpretación política de sus decisiones.

## CAPÍTULO II

### LA HERENCIA LEGISLATIVA

La intención de este capítulo es trazar un bosquejo histórico de la configuración del Congreso mexicano en los diversos modelos constitucionales que funcionaron desde 1824 y hasta los años postrevolucionarios, cuando en el marco de la Constitución de 1917, se definieron las bases del sistema presidencial contemporáneo. Específicamente, se trata de mostrar cómo junto a las distintas estructuras constitucionales puestas a prueba a lo largo de la historia política, surgió un conjunto de acuerdos informales que estructuraron las prácticas políticas y los significados de las reglas constitucionales. Describiré brevemente los *ciclos* de transformación constitucional, enfatizando en cada período, el carácter de las relaciones entre el Congreso y la Presidencia. Supongo que la elaboración de constituciones expresó una estructura de creencias de los actores, una suerte de *epistemología colectiva* (Dodd,1995:322), conforme a la cual los actores políticos discutieron y elaboraron constituciones con diseños divergentes sobre la división y el equilibrio de los poderes del gobierno. En las secciones de este capítulo se retoma el argumento de que en ciertos momentos de la historia legislativa las limitaciones informales complementaron, suplieron o se derivaron de los textos constitucionales siguiendo un proceso evolutivo de experimentación política (North,1993:54).

A diferencia de las democracias clásicas que adoptaron la doctrina de la división de poderes, México carece de una tradición parlamentaria, ya que sólo en ciertas etapas de la historia política el Congreso logró ejercer cabalmente sus facultades constitucionales. Desde luego ello no significa que las cámaras legislativas hubieran cubierto simplemente con una función decorativa y de carácter ceremonial, su subsistencia respondía también a aspectos de orden práctico. En primer lugar, en la arena legislativa se representaron y articularon los intereses corporativos, regionales y gremiales, que ejercieron un contrapeso a la autoridad personal de la presidencia. En segundo, las cámaras fueron el espacio de experimentación y

creación política, al fungir en siete ocasiones como Congresos constituyentes, dando lugar a una compleja secuencia de experimentos constitucionales.

Durante la primera mitad del siglo XIX y hasta la celebración de la asamblea constituyente de 1857 se pusieron a prueba tres modelos básicos de organización política: la Monarquía Constitucional, la República Federal y la República Centralista, y aun cuando diferían radicalmente en sus diseños institucionales, ninguno de esos contratos políticos prescindió del Poder Legislativo. En general, las constituciones centralistas restringieron las atribuciones del Congreso, mientras las constituciones federalistas de 1824 y la de 1857 fortalecieron el papel del Congreso haciéndolo prevalecer sobre el Poder Ejecutivo. Posiblemente, la etapa más intensa de la vida parlamentaria se desarrolló durante la República Restaurada (1867-1875), cuando la Cámara de Diputados desempeñó con vigor la tarea de análisis y discusión pública de las leyes y asuntos nacionales; controlando y moderando la autoridad de la presidencia. Durante el Porfiriato se debilitó la autoridad del Congreso, ya que en el sistema político se institucionalizaron los arreglos políticos entre la Presidencia, los gobernadores, jefes políticos y caudillos, fijando las reglas para seleccionar a los candidatos y garantizar la disciplina de los parlamentarios.

### **El Congreso y la inestabilidad constitucional**

Ante la compleja geografía de las esferas públicas locales las cámaras legislativas ocuparon, entre 1824 y 1877, un lugar privilegiado como espacio de discusión y encuentro de la clase política nacional. Habida cuenta del temor y desconfianza que suscitaban las formas de autoridad personal y la dictadura, el Congreso fungió como uno de los emblemas de la soberanía popular. De ahí que no sea desmesurado sugerir, por paradójico que parezca, que el Congreso fue el centro de gravedad de una vida política caracterizada por la inestabilidad y la constante amenaza de ruptura del orden constitucional.

Es un hecho bien documentado que durante la primera mitad del siglo XIX el Congreso mostró mayor estabilidad y continuidad en relación a otros organismos políticos. En medio de la agitación provocada por los *pronunciamientos* militares y las recurrentes crisis de gabinete presidencial, fue uno de los refugios de la política institucionalizada:

“ Entre 1821 y 1855 existieron 22 Congresos diferentes. Cifra menor que la mitad de los poderes Ejecutivos de la época. Éste no es un dato despreciable, ya que muestra una mayor estabilidad en el Poder Legislativo que en el Ejecutivo del periodo. Los Congresos sesionaron ininterrumpidamente, salvo siete ocasiones: entre diciembre de 1832 y abril de 1833, mayo de 1834 y enero de 1835, septiembre de 1841 y junio de 1842, diciembre de 1845 y junio de 1846, agosto de 1846 y diciembre de 1846, noviembre de 1847 y mayo de 1848, y finalmente abril de 1853 y agosto de 1855” (Sordo,1994:140).

En contraparte, el Supremo Poder Ejecutivo padeció una constante inestabilidad. De los 49 gabinetes formados desde la caída de Iturbide en 1823 hasta el derrocamiento de Ignacio Comonfort en 1858, solamente 13 fueron encabezados por presidentes elegidos por los mecanismos previstos en las constituciones, el resto llegaron a la presidencia para cubrir un interinato o bien ejercer el encargo en forma provisional (Emmerich, 1989:55-56). El único presidente que completó su período constitucional fue Guadalupe Victoria (1824-1829), mientras cinco presidentes fueron derrocados por *pronunciamientos* militares, diecisiete cumplieron con el interinato y el resto solicitaron licencia ante el Congreso para dejar el cargo.

Escapa a los alcances de este capítulo dar una explicación exhaustiva de las causas de la inestabilidad observada en el Poder Ejecutivo. Desde luego influyeron factores como la desorganización de la economía nacional, la precariedad de la hacienda pública y los conflictos diplomáticos con naciones poderosas- como España, Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos- que amenazaron la integridad territorial del país. Pero cabe resaltar, además, que en la esfera política hubo ciertos elementos constitucionales y de las prácticas políticas que vulneraron la autoridad central. Los constituyentes del siglo XIX desconfiaron del poder unipersonal del ejecutivo, y por consiguiente, buscaron fragmentar sus facultades; acotando sus poderes legislativos y eliminando los *poderes de emergencia* (Aguilar, 2001:43) al tiempo que se ampliaban las potestades del Congreso.

## *El Imperio y el Congreso*

Después de consumada la independencia de México, en Septiembre de 1821, una de las primeras tareas que se les planteó a los firmantes del Plan de Iguala fue organizar las bases constitucionales de la nueva nación. Para ello acordaron instalar una Junta Provisional Gubernativa, cuyas atribuciones fueron nombrar a una Regencia encargada provisionalmente de ejercer el Poder Ejecutivo y convocar a la elección para integrar las Cortes mexicanas. La convocatoria emitida por la Junta Gubernativa, en noviembre de 1821, propuso elegir a una sola cámara mediante el voto indirecto, y además estableció una modalidad de representación política de naturaleza estamental, según la cual los 169 diputados se elegirían entre las clases y estamentos que conformaban al pueblo.

Una vez elegido el primer Soberano Congreso Constituyente inició sus sesiones el 24 de febrero de 1822. Su primer acuerdo fue sancionar la Constitución de Cádiz de 1812 hasta que se elaborara una Constitución mexicana. La vigencia de la Constitución *gaditana*, sin embargo, fue parcial pues los diputados decretaron la suspensión de aquellos artículos que entraran en conflicto con el Plan de Iguala, la independencia de México y los propios decretos que emitiera la Cámara de Diputados. Con esas salvedades, se suponía que el nuevo Congreso debería cumplir con el compromiso de constituir al gobierno como una monarquía constitucional moderada bajo el principio de la división de poderes y de adoptar la religión católica como religión oficial.

Al acto de inauguración de las sesiones asistió Agustín de Iturbide, quien en su calidad de presidente de la Regencia Imperial resaltó las virtudes de la deliberación y la autoridad del Congreso como medio para frenar el despotismo. No obstante, tan solo a tres meses de haberse instalado el primer Congreso mexicano las acciones de la Regencia socavaron su autoridad. En mayo de 1822, 62 militares de más alto rango dirigieron un memorial a la legislatura en el que solicitaban se considerara el asunto de la proclamación de Iturbide como emperador de México. Los diputados se reunieron en sesión pública urgente a la que asistieron tanto los partidarios de la propuesta imperial, como el propio Iturbide en su calidad de comandante en jefe del ejército. Algunos testimonios históricos se refieren a un ambiente crispado por la presión ejercida por los asistentes de las galerías sobre los integrantes de la asamblea y el curso de sus deliberaciones. Los diputados votaron en dicha

sesión la proclamación del imperio, aunque algunos historiadores dudan que se hubiera reunido la asistencia necesaria para formar el *quórum*. En la declaratoria del propio Congreso existe constancia de que estuvieron presentes un número superior a noventa diputados, de los cuales 67 votaron por la proclamación inmediata del emperador; 15 por realizar una consulta en las provincias, y un número no determinado decidió abstenerse o "salvar el voto."<sup>1</sup>

De esta manera, el 21 de mayo de 1822, se ratificó el nombramiento del Emperador Agustín I, quien fue coronado el 21 de julio del mismo año en una ceremonia celebrada en la catedral de México. Aunque cabe resaltar que no recibió la corona de la autoridad eclesiástica pues formalmente su autoridad emanó del soberano Congreso. En medio del boato que rodeó al *ritual monárquico* sobresalía el hecho incontrovertible del origen de la *soberanía dual*: el Congreso no había encontrado otra salida que la de respetar el Plan de Iguala y crear una monarquía, por su parte, el nuevo monarca no tenía otra opción que reconocer la soberanía del Congreso.

Esta dualidad prefiguró una trayectoria de colisión entre ambos poderes (Anna, 1991:91). La Cámara de Diputados fue la *arena* en donde se aglutinó la oposición republicana y borbonista. El grupo republicano fue estimulado por la creciente influencia de la masonería en México y la actuación de algunos diputados que habían servido en las Cortes de Cádiz. El regreso de líderes políticos como Fray Servando Teresa de Mier quien ocupó un escaño en el Congreso, después de ser liberado de la prisión, así como de otros como Carlos María Bustamante, Juan Dios Mayorga y José del Valle, sirvió de acicate al republicanismo. El grupo borbonista estaba compuesto por miembros de las capas aristocráticas de la sociedad novohispana, quienes se opusieron a la proclamación imperial y mantenían profundos desacuerdos con la política de la Regencia, al grado de negar la entrada de Iturbide al Congreso (Rojas,1997:5). Sus miembros compartían una serie de

---

<sup>1</sup> Confrontando diversas fuentes históricas Timothy Anna (1991:78-82), llegó a la conclusión de que los señalamientos como el de Lucas Alamán acerca de que se requería de 101 diputados para formar el quórum, carecían de sustento. En primer lugar por que en aquellos años no existía un estatuto ni regulaciones establecidas por el propio Congreso con respecto al quórum. En segundo, no es posible saber con certeza cuántos miembros estaban acreditados entonces para ocupar un lugar en el Congreso, mucho menos cuantos de los acreditados estaban presentes. La información más confiable, según este autor, es la que se desprende la propia sesión inaugural del Congreso en febrero de 1822, en donde se dejó constancia de que 178 miembros estaban acreditados para ocupar su escaño.

fuentes doctrinales del liberalismo moderado, por lo cual simpatizaban con la idea de que la constitución estableciera una monarquía constitucional.

Pero más allá de sus diferencias doctrinales ambas tendencias compartían la creencia de que el cuerpo legislativo era el titular de la soberanía, y por consiguiente, el emperador tendría que ser simplemente un subdelegado. El conflicto entre el Congreso y el emperador se concentró en tres aspectos debatidos y aprobados entre julio y octubre de 1822. Uno de ellos fue la decisión de los diputados de negar el derecho de veto al emperador, especialmente en lo relativo a las leyes constitucionales y los impuestos. Otro asunto controvertido, provino de la declaración del Congreso en la que se adjudicó el derecho a designar a los miembros del Supremo Tribunal de Justicia. El tercer punto de los diferendos fue la negativa de los diputados para permitir al gobierno establecer comisiones o tribunales militares que restaurasen la justicia y el orden en las provincias, puesto que en opinión de la mayoría de los diputados la medida tenía el objetivo de imponer la ley marcial (Anna,1991:107).

El momento más álgido de este enfrentamiento se alcanzó cuando el gobierno descubrió una conspiración para derrocar a Iturbide, presumiblemente encabezada por varios miembros del Congreso. En agosto de 1822 el emperador firmó la orden de aprehensión de 14 diputados opositores al mandato imperial. Las consecuencias del arresto de sus miembros y la violación de la inmunidad parlamentaria se debatieron en sesiones secretas. La asamblea fue vulnerada por el acto de fuerza y a partir de ese episodio la cámara tuvo dificultades para reunir el *quórum* necesario para sesionar; esto fue el preludio de su colapso. Por medio de un decreto, el emperador decidió disolver a la Cámara de Diputados el 31 de octubre de 1822 aduciendo su falta de representatividad, su incapacidad como Congreso Constituyente y el clima de anarquía provocado por su pretensión de ser un órgano todopoderoso.

En sustitución del disuelto congreso se estableció la Junta Nacional Instituyente el 2 de noviembre de 1822 (Sordo,1994:164). Este cuerpo quedó integrado por 45 miembros de todas las provincias, electos entre los diputados del Congreso que habían mostrado lealtad al Imperio. Las facultades de la Junta instituyente se limitaron a convocar a la elección de un nuevo Congreso Constituyente y a elaborar el Reglamento Político Provisional del Imperio que fue promulgado en enero de 1823. En cierta forma la convocatoria para integrar el

congreso pretendía definir por anticipado la labor del constituyente. Las reglas de la convocatoria proponían la elección indirecta de los diputados, sustituyendo el sistema indirecto de doble grado por el de un solo grado, lo que en los hechos implicaba suprimir la participación de los ayuntamientos y las diputaciones provinciales. La convocatoria propuso un Congreso de dos cámaras; la primera estaría formada por un diputado por cada cien mil habitantes y la segunda por dos representantes de cada provincia. Empero el aspecto de la convocatoria que causó inconformidad entre miembros de la oposición republicana, fue la delimitación de atribuciones del Congreso constituyente, el cual únicamente debería ocuparse de diseñar una constitución conforme a los principios del Plan de Iguala, además de reconocer al emperador y el derecho hereditario sobre la corona.

Mientras tanto una oleada de sublevaciones se extendieron por diversas provincias amenazando la estabilidad del frágil imperio. Los contingentes rebeldes proclamaron el acta de Casa Mata, el 1º de febrero de 1823. En dicho documento se planteaba la necesidad de convocar a nuevas cortes, para lo cual se pedía la reinstalación del Congreso disuelto que tendría solamente el carácter de órgano convocante. En un intento por desactivar la rebelión Iturbide decretó, en marzo de 1823, la reinstalación del Congreso. Aunque esta decisión satisfacía una de las peticiones de los rebeldes, no pudo contener la intensa actividad de los ayuntamientos y las diputaciones provinciales que presionaban por la creación de una república federativa. Finalmente el emperador de México abdicó y se expatrió voluntariamente.

### *El primer Congreso federalista*

El Congreso restituido decretó la nulidad del gobierno imperial y dispuso el diseño de un Poder Ejecutivo colegiado; un *triumvirato* que ejercerían con carácter provisional los generales Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Negrete. Bajo esta peculiar forma de gobierno presidencial, los titulares se alternaron mensualmente en la administración, puesto que solamente era un mecanismo temporal para administrar los asuntos públicos mientras el Congreso deliberaba sobre una Constitución permanente.



En junio de 1823 la asamblea expidió las bases para las elecciones de un nuevo Congreso constituyente. El sistema electoral para elegir a los diputados se basó en un procedimiento indirecto de segundo grado, bajo el que existía el voto universal para elegir a electores primarios, quienes a su vez elegían a los electores secundarios. Las elecciones se celebraron en 23 provincias, en donde se eligieron 107 diputados constituyentes.

El clima político en que se desarrollaron las elecciones al Congreso Constituyente estuvo dominado por una vigorosa movilización en las provincias, protagonizada por las *diputaciones provinciales* que reclamaban la autonomía de los ayuntamientos y las regiones dentro de un sistema de república confederada. En algunas provincias como Oaxaca, Yucatán, Jalisco y Zacatecas se habían instalado legislaturas constituyentes provinciales, mientras otras se declararon estados soberanos e independientes (Rodríguez, 1991:520). La insistencia de los líderes provinciales en elegir a un nuevo Congreso Constituyente se apoyaba en dos argumentos. El primero consistía en limitar las pretensiones del I Congreso Constituyente de ser el depositario de la soberanía nacional; las diputaciones provinciales sostuvieron que la soberanía residía en las provincias que cedían una porción para crear un gobierno nacional (Rodríguez, 1991:520). El segundo fue que la autonomía de las provincias solo podía garantizarse dándose una representación en un Congreso Federal.

De ahí que las diputaciones provinciales lograran elegir a la mayoría de sus candidatos y dominaran las deliberaciones del Congreso Constituyente de 1824. En los debates constitucionales se expresaron tres tendencias políticas. Una identificada con segmentos aristocráticos, que se pronunciaba por la república central. Otra tendencia a favor del federalismo, identificada con el polo provincial y democrático, en donde figuraban diputados como Miguel Ramos Arizpe, Valentín Gómez Farías y Lorenzo de Zavala. La tercera tendencia, aunque minoritaria, fue encabezada por fray Servando Teresa de Mier, quien en los debates constitucionales se pronunció por una solución intermedia entre el centralismo y el federalismo. Otras líneas de división de opiniones se situaban entre los diputados que preferían un Poder Ejecutivo fuerte antes que un Congreso poderoso; el liberalismo frente al conservadurismo; el federalismo antes que el centralismo (Sordo,1994:148). Como toda Constitución, la de 1824 fue obra del compromiso y la

decisión de establecer reglas duraderas para limitar las pasiones y el poder despótico.<sup>2</sup> Durante las deliberaciones, la elección constitucional de la mayoría de sus delegados fue favorable a un sistema de división de poderes con un Poder Ejecutivo único y un Congreso bicameral. En esa estructura constitucional se fundieron diversas influencias del constitucionalismo ibérico y el modelo estadounidense.<sup>3</sup> Era en cierta forma una síntesis de la Constitución española de Cádiz de 1812 y la Constitución de Filadelfia de 1789, aunque su arquitectura chocaba con los procesos políticos de un país predominantemente agrario, regionalmente fragmentado y con una clase política escasamente profesionalizada que no había abandonado el recurso de las armas como medio de solución de sus diferencias.

En las deliberaciones sobre la Constitución de 1824, uno de los debates más prolongados fue el de la conveniencia acerca de que el Ejecutivo adquiriese un carácter unipersonal o colegiado (Mateos,1912). En el ambiente de la asamblea gravitaba el temor de que un Ejecutivo unipersonal condujera a la tiranía; preocupación que era atenuada por el éxito de la experiencia estadounidense. La comisión de Constitución resolvió adoptar la figura del Ejecutivo unipersonal y la vicepresidencia, limitando su poder con la prohibición para reelegirse. A diferencia del diseño presidencial de los Estados Unidos, la Constitución de 1824 concedió facultades que perfilaban una “presidencia fuerte”. Dichas facultades fueron la de proponer iniciativas de ley, la facultad reglamentaria sin reserva de ley y la libertad de nombramiento y remoción de los secretarios de despacho. Las funciones del presidente se asemejaban a las de un monarca frente a su pueblo, pero no a las de un Jefe de

---

<sup>2</sup> Sobre este aspecto Jon Elster (1994:35) anota: “...puede considerarse la elaboración de una Constitución como un proceso en el cual actores imparciales racionales tratan de contener las pasiones de las futuras generaciones. Esta idea tiene dos aspectos relacionados respectivamente con la mecánica de la enmienda constitucional y la mecánica corriente de la legislación. Al hacer que resulte difícil reformar la Constitución, los constituyentes pueden restringir a las mayorías apasionadas que podrían desear suprimir los derechos de las minorías. Al retardar el proceso legislativo corriente, mediante el bicameralismo y el veto del Ejecutivo, la Constitución puede disminuir los peligros que entraña la legislación de una mayoría imprudente y voluble.

<sup>3</sup> La obra constitucional mexicana durante el siglo XIX, fue obra de la imitación. En consecuencia el desarrollo político difiere enormemente del espíritu de sus cartas políticas. Los principios de gobierno de las naciones europeas - armonía de poderes, sistema representativo - contrastan con la realidad. De esta forma, según Ramos (1951:23-24), la imitación llevó al “desdoblamiento de nuestra vida en dos planos separados, uno real y otro ficticio. “ Por ejemplo, -observa Ramos - , cuando es promulgada una Constitución, la realidad política tiene que ser apreciada a través de aquella, pero como no coincide con sus preceptos, aparece siempre como inconstitucional” (...) Si la vida se desenvuelve en dos sentidos distintos, por un lado la ley y por otro la realidad, esta última siempre será ilegal (...)”

Estado en un régimen republicano.<sup>4</sup> La cláusula constitucional del refrendo ministerial (la obligación de los secretarios de despacho de firmar los acuerdos presidenciales que introducen a la dependencia a su cargo), reforzó la irresponsabilidad del presidente frente a los actos de gobierno (Marván, 1997:45).

En las facultades presidenciales subsistían aspectos monárquicos, como la irresponsabilidad jurídica del jefe de gobierno, el establecimiento de un *consejo de gobierno* integrado por un Senador de cada estado y que sesionaría durante los recesos del Congreso general, lo cual posteriormente daría origen a la Comisión Permanente del Congreso; una institución bastante ajena al sistema presidencial estadounidense y que expresaba nítidamente algo de la influencia de la Constitución de Cádiz (Sayeg,1991:51).

Los constituyentes optaron por un Congreso dividido en dos cámaras dando lugar a la creación del Senado. La existencia de una segunda cámara se concibió como un factor de equilibrio, ponderación y contrapeso institucional. El *bicameralismo* se justificó con similares argumentos a los que se esgrimieron en la convención de Filadelfia. El Dr. José Ma. Luis Mora argumentó:

“(…) porque para establecer leyes o reglas generales, se necesita lentitud, calma y meditación, y nada de esto es posible por el orden común conseguirlo en una sola cámara, en que algún orador fogoso y elocuente puede en un momento de calor y de entusiasmo sorprender a sus compañeros y hacer que voten medidas desacertadas que produzcan una ley inicial o fuera de propósito” (Sayeg,1991:51)

Y en el mismo sentido se había manifestado Fray Servando Teresa de Mier:

"El Senado sería un factor de equilibrio que haría más eficaz la ley, aunque el procedimiento legislativo resultara más lento y dilatado...más daño hace una ley mala y hecha con premura que no tenerla" (Sayeg,1991:52).

---

<sup>4</sup> Aunque estas mismas disposiciones han sido interpretadas de manera distinta. Un estudioso del período advierte: "No obstante, la creación de un Ejecutivo único no significó que el Congreso hubiera aceptado una presidencia fuerte. La mayoría de los mexicanos continuó a favor de la superioridad del Congreso. La Constitución de 1824 formó un sistema cuasi parlamentario, haciendo que los secretarios de Estado fueran responsables ante el Congreso. La carta mexicana, como la Constitución española, restringió severamente el poder del jefe del Ejecutivo. (...) La presidencia permaneció débil hasta finales del siglo XIX, cuando Benito Juárez y después Porfirio Díaz la fortalecieron (Rodríguez,1991:529)

En su diseño original el Senado fue concebido como una cámara cuyos miembros durarían seis años y serían renovados por terceras partes, siendo las legislaturas locales los cuerpos facultados para su elección. Tenemos pues que la estructura constitucional de 1824 fue concebida para producir los pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y sus cámaras legislativas. ¿Pero cómo funcionó dicho sistema en las condiciones de la vida política mexicana?

El funcionamiento del Congreso bajo los primeros dos años de vigencia de la constitución federal, estuvo marcado por la oposición velada entre federalistas y centralistas. Si bien en las discusiones públicas no era común expresar las discrepancias. Respecto al ambiente de las sesiones del Congreso durante 1825, un historiador del período comenta:

"Su trabajo fundamental quedaba al margen de las cuestiones ideológicas y no guardaba relación con ellas y la división de opiniones llegó a ser considerada como antipatriótica y hasta como traición. No se aceptaba el concepto moderno de una oposición parlamentaria que critica constructivamente la legislación y estimula la acción del Ejecutivo. La oposición en el Congreso a la Constitución, o al Ejecutivo, significaba desunión y la desunión amenazaba al sistema federal, todavía tenue y sin consolidar" (Costeloe,1996:36).

Además las cámaras legislativas exhibían su precariedad en el hecho de que gran parte de sus deliberaciones se centraron, durante los primeros años, en cuestiones de procedimiento.

"El Congreso era una institución completamente nueva para la mayoría de los representantes y sólo unos pocos habían tenido experiencia parlamentaria previa. El 23 de diciembre de 1824, el Congreso constituyente anterior había publicado un reglamento detallado sobre la forma de proceder en los asuntos. (...) y como el mismo fue publicado con sólo una semana de anterioridad a la apertura de las sesiones, por fuerza eran pocos los Senadores o diputados familiarizados con ellos.

En consecuencia, durante las primeras semanas, el tiempo se dedicaba frecuentemente a debates en torno a cuestiones de procedimiento, Es importante advertir que los que intervenían en los debates eran los miembros de legislaturas anteriores" (Costeloe, 1996:38-39).

Aún así, durante la República Federal (1824-1834) el Congreso mostró mayor estabilidad en comparación con la rama ejecutiva. Ocho gabinetes presidenciales se sucedieron y solamente uno logró completar el período constitucional de cuatro años. Las cámaras del Congreso siguieron operando como poder constituyente y fueron la arena pública de expresión de las facciones y partidos políticos hasta el año de 1835.

Entre 1824 y 1835 se eligieron seis Congresos constitucionales en los que dominaron diferentes tendencias políticas. A partir de las elecciones de 1826 se expresaron las divisiones y disputas entre los agrupamientos que controlaron la vida política de la república: las logias masónicas. Las logias fueron un tipo de sociedad secreta a la que pertenecían políticos profesionales, comerciantes, hacendados e intelectuales. El carácter secreto de la francmasonería se adaptó muy bien a las circunstancias de la vida política mexicana de la época, puesto que los partidos y las expresiones públicas de disenso no eran bien vistas (Costeloe, 1996:50), el círculo de las logias permitía canalizar las ambiciones e inquietudes personales en reuniones privadas con personas que compartían creencias comunes. La logia de los yorkinos se formó con miembros identificados políticamente con los principios del liberalismo y el federalismo, de hecho fue el núcleo del que posteriormente se conocería como partido popular federalista. Mientras la gran logia escocesa aglutinó a personajes de tendencia monarquista y defensores de las instituciones de la constitución de Cádiz.

La facción ganadora en las elecciones de 1826 para renovar al Congreso fue la logia de los yorkinos. Sus miembros obtuvieron una mayoría considerable en la Cámara de Diputados, pero en el Senado, un cuerpo compuesto de 38 legisladores, los escoceses lograron reelegir a varios de sus partidarios.

Aunque difícilmente podría afirmarse que el mecanismo electoral expresara la voluntad democrática de los ciudadanos, ni que los legisladores fueran los representantes de la mayoría del electorado. Recordemos que de acuerdo con el sistema electoral de la época la Cámara de Diputados y la mitad del Senado se renovaban en forma *bianual*, mediante dos procedimientos electorales distintos. El procedimiento electoral para elegir diputados era indirecto y comprendía elecciones primarias, secundarias y de estado. Las elecciones primarias se celebraban a nivel de los municipios y podían participar todos los individuos mayores de 21 años que cumplieran con el requisito de la vecindad y demostraran un modo

honesto de vivir. El propósito de dichas elecciones era seleccionar a los electores de primer grado, a razón de un elector por cada cien vecinos varones. Posteriormente, los electores primarios participarían en las elecciones para designar a los electores secundarios, quienes se reunían en la capital de cada estado para formar el colegio electoral y votar por los diputados (Costeloe, 1996:70). En vista del procedimiento electoral el triunfo de una u otra facción expresaba los arreglos entre las elites ilustradas, antes que la opinión de un electorado, que por lo demás, estaba compuesto por una población abrumadoramente analfabeta y carente de información sobre los programas de las facciones contendientes.

Con todo, las elecciones de 1828 en las que se eligió de manera concurrente al Poder Ejecutivo y a la Cámara de Diputados, pusieron a prueba las instituciones de la República Federal. Los yorkinos dominaron de nueva cuenta en la Cámara de Diputados ganando las elecciones para electores primarios en varios estados y obteniendo el voto de los electores secundarios en los colegios electorales. Distinto fue, sin embargo, el resultado de la elección presidencial. El candidato de los yorkinos Vicente Guerrero - un popular caudillo insurgente al que se consideraba el más idóneo para suceder a Victoria- fue derrotado en la contienda presidencial por Gómez Pedraza, el candidato de la logia escocesa. Dado que las elecciones presidenciales no dependían del voto popular directo, sino de la votación de las legislaturas estatales, el triunfo de Gómez Pedraza con 11 votos legales de las legislaturas estatales, frente a 9 votos legales de Guerrero fue expresión de un realineamiento en las alianzas de las elites. El resultado no satisfizo las expectativas de los yorkinos más radicales, a pesar de que bajo las reglas constitucionales el candidato perdedor tenía derecho a ocupar la vicepresidencia.

De ahí que diversos líderes yorkinos decidieran sumarse a un *pronunciamiento* encabezado por Antonio López de Santa Anna, conocido como el Plan de Perote, en el que se pedían nuevas elecciones. Al mismo tiempo, en la ciudad de México, los yorkinos dirigidos por Lorenzo de Zavala y coaligados con sectores de la milicia como José M. Lobato, protagonizaron la rebelión de La Acordada, cuya principal exigencia era la renuncia del presidente electo. Obligado por las circunstancias políticas, Gómez Pedraza huyó de la ciudad de México y dejó al presidente constitucional, Guadalupe Victoria, atrapado entre las facciones rebeldes.

La salida a este *impasse* fue la negociación de un acuerdo de transmisión pacífica del poder que infringió las reglas constitucionales. Una Comisión de la Cámara de Diputados, formada por un diputado de cada estado, declaró insubsistentes los votos de las legislaturas a favor de Gómez Pedraza y declaró a Guerrero como Presidente, y Anastasio Bustamante, el candidato que ocupó el tercer lugar en las elecciones, recibió el nombramiento de vicepresidente (Costeloe,1996:210). Con dicho artilugio la cámara baja vulneró el orden constitucional y la garantía misma del sistema federal. La consecuencia mediata fue un ciclo de inestabilidad en los gabinetes presidenciales provocada por los pronunciamientos de las facciones en pugna. En 1830 Guerrero fue removido del cargo y el propio Congreso lo declaró inhabilitado para gobernar, nombrando en su lugar al vicepresidente Bustamante. La administración Bustamante (1830-1832) impulsó un programa identificado con el centralismo, despertando la oposición de grupos políticos en la Cámara de Diputados y en las provincias – principalmente de Veracruz y Puebla- con presencia de los grupos políticos de pertenencia yorkina. Las levantamientos que se suscitaron a finales de 1832 exigieron el regreso de Gómez Pedraza, quien efectivamente regresó para restablecer el orden constitucional y completar los tres meses restantes del cuatrienio 1828-1832.

En las elecciones de 1833 en las que se renovaron las legislaturas de los estados y el Congreso general, los yorkinos radicales del Partido del Progreso obtuvieron un triunfo arrollador. El predominio de esa facción dio ventaja a la fórmula integrada por Santa Anna y Gómez Farías, quienes con el voto de las legislaturas estatales y la calificación del Congreso obtuvieron los cargos de presidente y vicepresidente de la república. Durante 1833 y 1834 ambos personajes se alternaron en la titularidad del Poder Ejecutivo y cada uno le imprimió un carácter singular a la relación con el Legislativo. Los períodos en que Gómez Farías estuvo al frente de la Presidencia coincidieron con una mayor actividad en las Cámaras de Diputados y Senadores. El furor reformista de los legisladores se expresó en un conjunto de proyectos sobre la educación, la iglesia y el ejército (Sordo, 1993:39). En materia de educación el Congreso aprobó un decreto que autorizaba al gobierno a encargarse de la enseñanza pública. Otro aspecto crucial de las reformas legislativas fueron las leyes que disminuyeron el poder de la Iglesia. La Cámara de Diputados derogó las leyes civiles que impusieran cualquier genero de coacción, para el cumplimiento de los votos monásticos y

aprobó un acuerdo para suspender la obligación de pagar diezmos eclesiásticos (Sordo,1993:42). Las medidas contra el poder eclesiástico desataron la inconformidad de diversos segmentos conservadores quienes pedían un freno a la furia reformista de los radicales yorkinos y el restablecimiento del orden. Bajo ese clima político Santa Anna reasumió la Presidencia en abril de 1834 y de inmediato decidió poner límites a la actuación del Congreso. El levantamiento armado conocido como Plan de Cuernavaca, que se pronunciaba contra los cuerpos legislativos y la demagogia de las logias masónicas, le dio la ocasión para ordenar la disolución del Congreso y suspender la entrada en vigor de la legislación antieclesiástica.

### *La República central y el diseño institucional del Congreso*

El sistema federal entró en su etapa crítica en 1834 sin que la coalición de estados *profederalistas* logaran dar marcha atrás a la disolución del Congreso y la convocatoria anticipada para elegir una nueva legislatura. Por consiguiente, Santa Anna gobernó en el interregno abierto por la crisis hasta que en enero de 1835 se eligió a una legislatura dominada por los centralistas y moderados de tendencia liberal y tradicional. Apoyándose en las facultades que cada estado confería a sus representantes - entre las que figuraban la de reformar la Constitución e incluso cambiar la forma de gobierno - los diputados y senadores decidieron reunirse en una sola cámara para autoerigirse en Congreso Constituyente (Sordo, 1993:162).

La conformación del Congreso Constituyente de 1835-1837 fue un reflejo de los reacomodos en la clase política decimonónica. Al analizar el perfil de los 114 representantes, 81 diputados y 33 senadores, Reynaldo Sordo (1993:107-110) destacó que 61 por ciento de los legisladores provenían de los estados del centro de la República y 39 por ciento de la periferia. En cuanto a su perfil profesional el grupo más numeroso fue, al igual que en otros congresos de la época, el de los abogados con 21 por ciento de los miembros, si bien su proporción no es tan alta como en el Congreso Constituyente de 1842 en donde 67 por ciento de sus integrantes fueron abogados (Noriega,1994:146). El grupo eclesiástico, formado por miembros del alto clero, representó 15 por ciento, la clase militar representaba



16 por ciento de los congresistas (Sordo, 1993:111), la clase propietaria ocupó 15.8 por ciento de los asientos, los profesionistas liberales 2.6 por ciento, los legisladores con carrera en la burocracia federal representaron 14 por ciento y la clase literaria 5.3 por ciento.

La filiación política de los congresistas fue la siguiente: 16 por ciento de sus miembros se identificaban con la causa federalista, 18 por ciento se consideraban así mismos como santanistas, 27 por ciento eran moderados del Partido del Orden y 25 por ciento centralistas. De manera que las alianzas entre las tendencia moderada y centralista garantizaba la mayoría en la cámara con 52 por ciento de los votos y una posible coalición entre santanista, moderados y centralistas sumaba una mayoría de 70 por ciento. Bajo esa composición los federalistas se encontraban en franca minoría, sin poder incidir en las deliberaciones y mucho menos en el resultado de las reformas a la constitución.

Los Constituyentes sesionaron entre octubre de 1835 y diciembre de 1836, concluyendo la redacción de la *Constitución de las Siete Leyes*. Los centralistas crearon un complejo sistema político-constitucional con equilibrio de poderes a través de un cuarto poder: el poder conservador. La Constitución de 1836 limitó el papel del Poder Legislativo, fortaleció al Ejecutivo, pero especialmente, amplió el radio de acción del Poder Judicial, dentro de un sistema unitario de gobierno y con importantes restricciones a la participación política de la población. La Constitución centralista de 1836 dividió el poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y creó otro: el llamado *Supremo Poder Conservador*.<sup>5</sup> Mantuvo el esquema bicameral, pero limitó las atribuciones del Senado. Ya que solamente la Cámara de Diputados estaba facultada para iniciar leyes, mientras se reservó a la de Senadores, únicamente la facultad revisora, consistente en aprobar o desaprobar, nunca en modificar los proyectos de leyes o decretos que se presentaran.

De igual manera el arreglo de 1836 suprimió el sistema federal. Con la desaparición de los estados de la República el Senado perdió su razón de ser. Sí la misión del Senado no era otra que garantizar la igualdad en la representación estatal ante el legislativo federal, y los estados habían dejado de serlo para convertirse en departamentos; la Cámara de

---

<sup>5</sup> El supremo poder conservador, establecido en la segunda de las siete leyes, constitucionales del año de 1836, se hallaba depositado en cinco individuos; y pretendiéndose guardar con dicho cuarto poder un supuesto equilibrio entre los otros tres, se le autorizaba, para declarar la nulidad de leyes y decretos, o de los actos del Ejecutivo y judicial y, aún, la incapacidad física o moral del Presidente de la República, a quien podía, además hacer renovar todo el ministerio: por bien de la nación (Sayeg, 1991:56)

Senadores no tenía ninguna razón para integrar al lado de la de diputados, el Poder Legislativo de la República.” El Senado quedó desnaturalizado y encajonado en esa estructura constitucional y paso a convertirse en un cuerpo colegiado francamente aristocrático (Sayeg,1991:57-58). Como fiel testimonio de la *representación plutocrática*, la cámara alta redujo sus integrantes a 24 senadores, cuya designación se haría por las llamadas juntas departamentales, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia, del gobierno en junta de ministros y de la Cámara de Diputados. Además a los miembros del Senado se les exigía tener una renta anual mínima de dos mil quinientos pesos, según señalaba la fracción IV del artículo 12 de la tercera ley.

El Senado redujo su número a 24 integrantes, mientras el número de diputados electos se redujo a 46 representantes. La reducción del tamaño de las asambleas legislativas, era una muestra palmaria del desequilibrio frente a un Ejecutivo poderoso y un supremo poder conservador que no era responsable de sus actos ”(...) más que ante Dios y la opinión pública”

“Los constituyentes centralistas quisieron dar solución a las relaciones Ejecutivo-legislativas creando un Ejecutivo más fuerte, con más atribuciones que las concedidas por la Constitución de 1824 pero con restricciones para evitar el abuso: en lo posible la fuerza social, con el menor riesgo de la libertad pública; dotando a los resortes del gobierno toda la energía necesaria para obrar, y entorpecerlos para el daño; circunscribirlo a la esfera de la ejecución, pero haciendo que en ella sea verdaderamente supremo y expedito”(Sordo,1994:171).

A pesar de que los militares se habían convertido en los árbitros de la nación y de que el presidente Santa Anna recurrió al ejercicio de poderes discrecionales entre 1841 y 1843. Los militares no concebían el gobierno y el funcionamiento del estado sin la presencia del Poder Legislativo. Gobernar sin Congreso, era gobernar bajo condiciones extraordinarias. Por ello, las Bases de Tacubaya dieron origen al Congreso constituyente de 1842, que elaboró una constitución que nunca llegó a ser sancionada. El 13 de diciembre se pronunciaron Huejotzingo y San Luis contra el Congreso y el 19 la guarnición de la ciudad de México. Al día siguiente el Congreso constituyente fue disuelto (Sordo, 1994:152).

Para atenuar el poder personal, acotar facultades extraordinarias del Ejecutivo y conjurar el peligro siempre latente de la dictadura se convocó a una Junta Nacional

Legislativa. Esta se formó con 68 personas reclutadas entre los notables y propietarios de tendencia conservadora, quienes sesionaron entre enero y junio de 1843. En dichas sesiones se elaboraron las *Bases Orgánicas de la República Mexicana*. Con las bases orgánicas de 1843 se restableció el sistema centralista, cuyos elementos eran un Senado aristocrático, la distribución imprecisa de atribuciones entre las ramas del gobierno lo cual terminaba por favorecer a la autoridad presidencial y un sistema de organización departamental del territorio. Bajo ese diseño dio inicio un período de "despotismo constitucional" en donde la autoridad personal del General Santa Anna, se impuso por encima de las atribuciones del resto de los órganos constitucionales.

### **Anarquía congresional o dictadura del Ejecutivo**

La oleada de insurrecciones que se adhirieron al Plan de Ayutla en 1854 pusieron fin a la etapa de "despotismo constitucional" (1853-1855) bajo la cual Santa Anna había gobernado por onceava ocasión a la frágil república. El propósito central de la coalición popular – liberal que apoyó el Plan de Ayutla fue el de acabar con el gobierno personalista de Santa Anna y convocar a un Congreso extraordinario constituyente.

El Congreso constituyente comenzó sus sesiones en 1856 y deliberó durante un año sobre la nueva constitución. La elaboración de la Constitución de 1857 respondió a un momento crítico de la historia mexicana. Apenas una década atrás el país había perdido la mitad de su territorio a raíz de la intervención estadounidense. En el plano interno la economía se encontraba desarticulada, el gobierno se encontraba en bancarrota a consecuencia de la deuda externa y su precaria capacidad recaudatoria, y además los conflictos entre los conservadores y liberales mantenían un clima de zozobra en las entidades de la república.

De tal manera que la opinión sobre la urgencia de construir un gobierno fuerte era compartida tanto por los liberales como por los conservadores. Los conservadores habían fracasado en erigir un gobierno fuerte al sucumbir al autoritarismo personalista de Santa Anna. Mientras los liberales creían que el gobierno fuerte debía basarse en el imperio de la

ley y no en el dominio de un hombre: el poder debería estar concentrado en una poderosa asamblea legislativa. Finalmente prevaleció el punto de vista de los liberales.

El Congreso constituyente estuvo integrado por una nueva generación de políticos identificados con las ideas liberales. Los datos recopilados por Richard Sinkin (1973: 2-3) sobre 77 congresistas revelan que 46 por ciento de los constituyentes fueron abogados, 12 por ciento periodistas, 21 por ciento militares y el resto se reclutó entre otras profesiones. Los delegados constituyentes formaban parte de una elite de jóvenes; la edad promedio era menor a cuarenta años y 60 por ciento de los diputados había comenzado su actividad política en la década previa a la inauguración del Congreso (Sinkin, 1973:3). En cuanto a la experiencia legislativa de los constituyentes cabe destacar que 55 de los 95 integrantes no habían formado parte de asambleas anteriores (Noriega, 1994:150) y que los 40 diputados restantes habían participado primordialmente en las asambleas legislativas de 1850-1851 con 26 diputados, en el Congreso de 1852-1853 con 15 diputados y el de 1848-1849 en donde encontramos a trece representantes del Congreso constituyente de 1857 (Noriega, 1994:151).

Respecto a las tendencias ideológicas de los congresistas es preciso señalar que no se trataba de una asamblea plural: los conservadores fueron excluidos completamente de la representación legislativa. El liderazgo liberal dominó la actividad del Congreso de tal manera que Ponciano Arriaga, un político distinguido por su radicalismo, fue electo presidente del Congreso y Francisco Zarco como secretario. No obstante, entre los diputados se distinguían dos *bloques* mayoritarios: los moderados y los radicales, también llamados liberales *puros*. Entre ambos bloques congresionales existían significativas diferencias sobre asuntos como las relaciones Estado-Iglesia, las facultades del presidente, la composición y el poder de la legislatura bicameral, la abolición de la pena de muerte, la libertad educativa y otros temas.

Al revisar estadísticamente el comportamiento de las votaciones de los diputados al Constituyente de 1957, Sinkin (1973:8-10) encontró que las dimensiones más importante del conflicto fueron “la ley y el orden”, el poder del Congreso, el conflicto centralismo-federalismo, las relaciones Presidencia-Congreso y el conflicto Estado-Iglesia. Lo sobresaliente es que en estos temas no se produjo un alineamiento de bloques moderados-

radicales, sino que las votaciones expresaron acuerdos entre una elite socialmente uniforme (Sinkin,1973:12).

El nuevo marco constitucional que resultó de las deliberaciones en la asamblea constituyente de 1857 dio a luz una República Federal con sólidos principios del liberalismo político. En cuanto a la división de poderes se propuso generar un equilibrio debilitando las facultades constitucionales de la presidencia. El Poder Legislativo se enmarcaba en la clásica división de poderes, con tres funciones tradicionales: legislativa, ejecutiva y judicial, dentro de un sistema de diferenciación y colaboración de poderes. El legislativo tenía franca superioridad con respecto al Ejecutivo:

“(…) atendiendo no solamente a una sana teoría general del sistema del gobierno presidencialista, en tanto que supone éste la subordinación del Ejecutivo al legislativo a través de la facultad que tiene este último para dictar las leyes a que la nación entera - y el propio Ejecutivo debe someterse -, sino a pasadas e infortunadas experiencias, que lo llevaban a limitar, hasta donde era posible, la actuación del Presidente de la República”(Sayeg, 1991:66).

El diseño constitucional de 1857 depositó el Poder Legislativo en una sola cámara, dotándola de numerosas atribuciones, razón por lo cual algunos autores piensan que se trataba más que de un régimen presidencial, de una especie de gobierno parlamentario (Knapp,1953:69). La “cámara única” fue dotada de instrumentos que garantizaban su supremacía sobre los otros órganos de gobierno; tales como las “facultades legislativas sin control completo de constitucionalidad, ni el contrapeso que ejercen en el sistema de división de poderes la cámara colegisladora y el veto del Ejecutivo” (Marván, 1997:53).

Simultáneamente, se buscaba un Ejecutivo fuerte. Para fortalecer al presidente se suprimió la institución de la vicepresidencia, y se conservaron facultades que de origen marcan una diferencia con la presidencia de los Estados Unidos: “la facultad reglamentaria, la de iniciativa legislativa con trato preferencial a sus iniciativas y la libertad de nombramiento y remoción de sus secretarios” (Marván,1997:54). Pero suprimió una figura que todas las constituciones anteriores habían conservado, como instrumento de los controles interorgánicos: el *veto suspensivo* de las leyes por parte del presidente.

Las facultades del presidente se definieron en un marco de “supremacía del Congreso”. La finalidad era limitar los excesos del Poder Ejecutivo fortaleciendo al legislativo; poniendo en operación la división funcional de poderes.

“El resultado de este diseño constitucional fue un Congreso con enormes facultades pero sin responsabilidad ni contrapeso; y un presidente con enormes responsabilidades pero sin la autonomía propia de la función ejecutiva en un sistema presidencial. En esas condiciones, el factor principal con el que el presidente contaba para articular su liderazgo era la posibilidad de reelección” (Marván, 1997:54).

Por otro lado, es paradójico que la Constitución de 1857 hubiere restablecido el federalismo suprimiendo al mismo tiempo a la cámara que representaba el pacto federal: el Senado. El diseño de un Congreso *unicameral*, partía de la convicción muy arraigada de que la Cámara de Diputados era la más alta expresión de la representación popular. En virtud de ello se acortó el período de ejercicio de los congresistas a dos años. En tanto que se alargaron los períodos de sesiones, que se extendían hasta medio año, sin contar los extraordinarios. También se procuró establecer un criterio de representación para hacer una asamblea más numerosa. La preponderancia del legislativo se subrayaba al otorgar a la cámara, facultades, características y atribuciones que rebasaban la naturaleza de la función legislativa. Al respecto, Emilio Rabasa (1912) se preguntaba; “(...)¿dejaron seguro en nuestra organización política el equilibrio que es objeto del sistema presidencial? No, ciertamente. La supresión del Senado lo rompió, tanto por aumentar el poder de la Cámara unitaria, como por privar a los Estados de su representación igual en una asamblea del Poder Legislativo” (Rabasa, 1957).

Para Emilio Rabasa la Constitución de 1857 era impracticable, no solo por las dificultades políticas del momento, sino también por la supremacía del Poder Legislativo que amenazaba la capacidad de acción del Ejecutivo. Creaba entre los dos órganos distintos de la representación popular un antagonismo inevitable. De acuerdo con Rabasa, la separación de poderes no era garantía de equilibrio:

“La completa separación de los dos poderes no aseguraría su equilibrio; les daría una independencia antagónica en que cada cual se esforzaría por llegar al máximo de amplitud, y ambos se harían insoportables para los gobernados; se requiere, por el contrario, que el uno sirva de limitación al

otro por una especial intervención en sus actos; y como el Legislativo tiene ya por su función especial el gran medio de dictar leyes, para intervenir en la marcha de los negocios públicos, la atención de la Ley fundamental se dirige principalmente a armar el Ejecutivo contra las invasiones y los excesos del poder legislador, fuerte en sus facultades, inmune por su irresponsabilidad absoluta, audaz por el carácter de representante del pueblo que exclusivamente quiere atribuirse, y apasionado por su condición de muchedumbre que lo subordina más a las gestiones oratorias que al valor de los razonamientos” (Rabasa,1957:141).

La maquinaria constitucional de 1857 no estaba exenta de funcionar mal en el instante de conectarla con el motor que ha de poner en movimiento sus piezas, y sólo al saltar sus piezas se revelará el error del cálculo que hay que corregir para que todo el mecanismo llene su objeto: dicho motor era el sufragio efectivo.

Diversos hechos políticos - la Guerra de Tres Años (1858-1861) entre los liberales y conservadores, la Intervención francesa y el Imperio de Maximiliano de Habsburgo (1864-1867) - determinaron que la Constitución de 1857 no funcionara con normalidad sino hasta el año de 1867 (Cosío,1973:165). Durante los años en que se puso en práctica afloraron algunas dificultades políticas relacionadas con el diseño institucional y en particular con los poderes excesivos concedidos a la asamblea.

La convivencia entre la Primera Legislatura Constitucional y el Presidente electo Ignacio Comonfort (1857-1858) no fue completamente armoniosa. Frente a las circunstancias críticas del país, derivadas de los movimientos armados de la oposición conservadora a la Constitución de 1857 que reivindicaban la dignidad eclesiástica- el presidente Comonfort urgió a la legislatura a concederle poderes extraordinarios y revocar la legislación antieclesiástica. Al no obtener el respaldo de los congresistas se adhirió al Plan de Tacubaya en el cual se demandaba la derogación de la Constitución y la convocatoria a un Congreso extraordinario. El hecho de que el propio presidente Comonfort asumiera el mando supremo con facultades omnímodas y ordenara la disolución de la legislatura, colocó a su gobierno al margen de la constitución.

Ante la decisión de Comonfort el magistrado Jefe de la Suprema Corte de Justicia, Benito Juárez, asumió la presidencia en 1858 bajo condiciones de emergencia constitucional y guerra civil. Entre 1858 y 1867 Juárez conservó el poder presidencial obteniendo facultades especiales de parte de las cámaras del Congreso, que además, no pudieron

celebrar regularmente sus períodos de sesiones. Bajo la conducción de Juárez, la presidencia logró llevar a cabo importantes reformas liberales como la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos en julio de 1859, la Ley del Matrimonio Civil; el 28 de julio y la Ley Orgánica del Registro Civil. Además la presidencia fue la garantía del orden legal, y el eje de una coalición liberal y antiintervencionista que finalmente triunfó contra el Imperio de Maximiliano y los conservadores.

Ello, sin embargo, no significa que las relaciones entre la presidencia de Juárez y el Congreso hubieran sido armoniosas y cooperativas durante toda la década. Especialmente en el lapso de 1861 a 1863, la Cámara de Diputados se comportó como un poder autónomo y en ocasiones opuesto al Ejecutivo. Las facciones opositoras estuvieron a punto de impedir el dictamen favorable a la reelección de Juárez en las sesiones de Colegio Electoral en 1861. Además los diputados intentaron crear en el mismo año un Comité de Seguridad Pública que actuaría ante las emergencias y para combatir las rebeliones armadas, lo cual en los hechos hubiese implicado la cesión de facultades que correspondían al Ejecutivo (Scholes, 1976:105)

De ahí que el desempeño de la Constitución de 1857 solamente pueda evaluarse examinando el período de la República Restaurada (1867-1876). Desde que comenzó a funcionar la República Restaurada, el presidente Juárez, sometió a consideración la ampliación de facultades al nuevo Congreso para reformar la Constitución en cinco puntos específicos. Las modificaciones proponían el restablecimiento del Senado, es decir un Congreso Bicameral, introducir la facultad presidencial de veto suspensivo de las leyes, establecer que los informes que fuera a rendir el Ejecutivo frente al legislativo fueran por escrito, limitar las facultades de la diputación permanente (Comisión Permanente) para convocar de un modo discrecional a sesiones extraordinarias del Congreso y determinar un mecanismo para la designación del sustituto en caso de falta del presidente de la República y del Presidente de la Suprema Corte de Justicia (Cordova,1994:54). La propuesta de modificaciones constitucionales entró en vigor hasta el año de 1874, bajo la presidencia de Lerdo de Tejada, cuando a través de la Ley de Adiciones y Reformas a la Constitución de 1857 se introdujeron la mayoría de los puntos planteados.



## El Congreso de Don Porfirio

Bajo el porfiriato una de las condiciones que más afectaron al desempeño del Congreso fueron los procedimientos de elección de sus miembros. Dadas las restricciones al sufragio libre, los diputados no dependían de un cuerpo electoral de ciudadanos, sino de un sistema de *patronazgo político* controlado por el General Díaz y los gobernadores, quienes en la práctica hacían las designaciones de los representantes que posteriormente serían ratificados en elecciones.

Quienes querían ser diputados, no dirigían sus esfuerzos a los electores sino a la punta de la pirámide política, pues como lo señaló José C. Valadés:

“El sistema para la designación de los diputados y Senadores es invariable en muchos años. Los gobernadores se dirigen proponiendo sus candidatos, al secretario privado de Romero Rubio, quien hace la lista que pone en manos del ministro de Gobernación, el que a su vez la entrega al General Díaz. Éste forma la nómina final, en la que incluye a los recomendados por los gobernadores o a los que él, personalmente, les ha ofrecido la curul. Cuando la lista de los designados está completa, don Porfirio sigue una técnica invariable: concede audiencia a quienes considera aspirantes a un asiento en el Congreso” (Valadés, 1971:48).

Por ello, el Congreso era la caja de resonancia nacional de los conflictos entre los poderes regionales, el foro en donde los intelectuales proporcionaban un marco ideológico a esos conflictos y el lugar en donde se ponían de manifiesto las relaciones entre las fuerzas locales y nacionales y sus eventuales modificaciones (Cordova, 1994:52).

Sobre el funcionamiento de la Cámara de Diputados Luis Cabrera apuntó en 1909:

“(…)la Cámara de Diputados era un cuerpo formado por una gran mayoría de representantes que sólo se presentaba a formar el quórum y

algunos pocos, “depositarios de las intenciones del Presidente y sus Ministros” que llevaban las sesiones de la manera más adecuada. El de diputado es un empleo privilegiado, con “un sueldo decente que el empleado percibe casi sin trabajar; que da representación social; que reviste el fuero al que lo goza”. Para obtenerlo, sin embargo, es necesario un juego activísimo de influencias, recomendaciones, humillaciones y hasta intrigas” (Picatto, 1991:149).

De igual manera, un cronista de la época daba cuenta de la unanimidad y cortesía del trato entre los diputados:

“(…) el Congreso de fines de siglo era poco más que un club elegante, donde se discutían, con toda finura y discreción, los más complejos matices de los asuntos de la patria. La cortesía y el buen tono, sin embargo, eran entonces consecuencia de un acuerdo muy parecido a la unanimidad sobre los problemas políticos mayores; más bien, consecuencia del acuerdo de que semejantes problemas tocaba resolverlos al general Díaz” (Salado,1985).

Aún en la cúspide de su poderío, Porfirio Díaz nunca prescinde del Congreso, ya que era una fuente de legitimidad, que sobresalía como garantía del orden republicano y democrático (Guerra,1991:127-139). En términos prácticos representaba a la extensa red de notables locales y familias políticas sin las cuales era imposible gobernar. De forma semejante a una *peregrinación política*, al acudir al centro político los miembros de las familias y los personajes cercanos a Díaz se socializaban y daban legitimidad a sus acuerdos informales.

## **Los años posrevolucionarios**

Los artífices de la Constitución de 1917 limitaron las atribuciones del Poder Legislativo. A diferencia de su antecesora, ésta Constitución desplazó el sistema de pesos y contrapesos

favorablemente hacía la rama ejecutiva. Entre las facultades constitucionales del presidente, el arreglo de 1917 otorgó amplias facultades legislativas al Ejecutivo, tales como el derecho de iniciativa de ley, la facultad del veto y la promulgación o publicación de la ley. Pero aún así la presidencia posrevolucionaria no nació poderosa, su construcción fue resultado también de arreglos políticos y una serie de medidas legales para subordinar al Congreso.

Entre 1920 y 1933, la Cámara de Diputados condensó la representación de intereses de caudillos que se repartían las curules como recompensa a sus ambiciones políticas. En virtud de que en el diseño original de la Constitución de 1917 la reelección estaba permitida, había incentivos para que los hombres fuertes locales controlaran el poder de la nominación a los cargos de las cámaras legislativas; la distribución territorial del poder se expresaba entonces en la escena parlamentaria. Aquellos fueron años de intensa disputa durante los cuales las iniciativas presidenciales no recibían la aprobación automática y algunas discusiones parlamentarias derivaban en episodios de violencia. Los partidos se dividían en “Bloques” que formaban alianzas temporales de partidos personalistas, con fuertes apoyos locales y escasa disciplina política. En muchas ocasiones las disputas parlamentarias se resolvían a balazos, era el Congreso del *México Bronco*, fielmente retratado en la “Sombra del Caudillo” de Martín Luis Guzmán.

Con la creación del Partido Nacional Revolucionario y posteriormente con la aprobación de una enmienda que prohibió la reelección consecutiva de los legisladores, a partir de 1933, la disciplina se impuso paulatinamente y se convirtió en la máxima virtud para prosperar en la política. Así la imposibilidad de reelegirse para un período inmediato y el liderazgo presidencial del partido, impidieron el desarrollo de carreras políticas independientes del sistema central de *patronazgo presidencial*, propiciando la disciplina dentro de las bancadas legislativas del PRI e imponiendo restricciones a la actividad de los legisladores.

La dinámica de la relación Ejecutivo-Legislativo revela que la supremacía presidencial sobre el Congreso se alcanzó como resultado de condiciones de tipo institucional y político. Además de las facultades constitucionales tuvieron que registrarse tres condiciones que constituyeron la presidencia poderosa y llevaron a una era de

subordinación del Congreso.<sup>6</sup> Una de esas condiciones fue la existencia de un *gobierno unificado*, es decir, se requería que un mismo partido controlara la presidencia y la mayoría en ambas cámaras del Congreso. Dicha condición estaba ausente en la etapa 1917-1929, pues la Cámara de Diputados se integraba por partidos políticos de base regional, dependientes de redes clientelísticas y lealtades políticas locales, de manera que era difícil para los presidentes contar con una mayoría legislativa estructurada por programas e ideología. La era de los bloques nos remite a una etapa en que la formación de coaliciones mayoritarias era movедiza y dependía de un sistema de partidos extremadamente volátil.

La formación del PNR en 1929 representó un paso importante en la consolidación del control presidencial sobre el Congreso, en tanto que se superaban las dificultades de la división de partidos y tendencias. No obstante, la segunda condición era que ese partido operase bajo normas de disciplina y mantuviese la cohesión. La evidencia histórica sugiere que el Bloque Nacional Revolucionario, admitía en su interior a corrientes diversas e incluso a diputados de partidos locales afiliados al PNR: era, en los hechos, una conjunción de maquinarias políticas locales. Además, la operación de redes y coaliciones locales se habilitaba gracias a la vigencia del principio de reelección legislativa. Dos hechos rompieron con ese “inestable equilibrio”: el primero fue la convención del PNR en que se acordó la disolución de los partidos locales pertenecientes al PNR, y el segundo, la reunión de legislaturas de los estados en la que se preparó una reforma al artículo 59 constitucional para prohibir la reelección consecutiva de miembros del Congreso (Lajous,1979a).

Antes de controlar sus mayorías en el Congreso los presidentes posrevolucionarios, contrariamente a lo que se piensa no fueron los *supremos legisladores*. Un documentado estudio sobre el desempeño legislativo de los presidentes, demuestra que durante el período 1917-1934, el presidente mantenía menos influencia sobre el proceso legislativo en el Congreso. Del total de 2,222 iniciativas de leyes públicas, la Cámara inició 1118, es decir el

---

<sup>6</sup> 1) La primera es que exista un gobierno unificado; es decir que el mismo partido controle la presidencia y la mayoría en ambas cámaras del Congreso (Weldon, 1997: 13) Esta condición no se cumplía durante el período de caos del partido (1917-1929), 2) La segunda condición es que ese partido dominante en el Congreso tenga una gran disciplina. Si el presidente cuenta con mayoría en el Congreso pero existe poca disciplina dentro de su partido, entonces no se puede garantizar nada. 3) La última condición necesaria es que el presidente debe fungir como la cabeza de su partido. Durante el maximato la dirigencia real del partido recayó en Calles.

50 por ciento, el Ejecutivo 961, el 43 por ciento, las legislaturas locales con 58 proyectos, el 2 por ciento y el Senado 85 proyectos, esto es el 3 por ciento.

Una concepción más dinámica de las relaciones Ejecutivo- legislativo, nos llevaría a evaluar el éxito legislativo de los presidentes. En el período 1917-1924, Carranza y Obregón sólo obtuvieron la aprobación del 35 por ciento y 37 por ciento, respectivamente, de las iniciativas presentadas a la legislatura. La tasa de aprobación de las leyes públicas iniciadas por Calles fue del 71 por ciento. "Ortíz Rubio tuvo menos éxito con una tasa de aprobación por debajo del 75 por ciento, mientras que Rodríguez alcanzó un nivel por arriba del 90 por ciento" (Weldon,1997a:5). Al analizar el desempeño legislativo de los presidentes en cada una de las legislaturas, tenemos que Obregón y Calles tuvieron más éxito con las legislaturas intermedias (del segundo bienio) de su período, "la cámara renovada", puesto que la tasa de aprobación de las iniciativas de Obregón pasó del 18 a 46 por ciento, en tanto la de Calles se incrementó del 50 por ciento a 61 por ciento.

Es indicativo de que no existía una presidencia poderosa, el hecho de que antes de la fundación del PNR en 1929, las iniciativas presentadas por diputados o comisiones tuvieran igual o mayor éxito que las iniciativas del presidente. Empero, un mayor número de iniciativas presentadas por diputados se rechazaron. Las iniciativas de leyes públicas iniciadas por el Ejecutivo recibieron un trato distinto. El trabajo de la Cámara se centraba en resolver sus propias iniciativas aprobándolas o rechazándolas, mientras las del Ejecutivo dormían el sueño de los justos.

Lejos se encontraban los presidentes del período de encarnar "la presidencia imperial"; sus poderes estaban limitados por la Constitución y por los equilibrios partidarios. Otra muestra de ello es que durante 1917-1924, las iniciativas aprobadas por el procedimiento de *Obvia Resolución*, representan un porcentaje muy bajo en las presidencias de Carranza, De la Huerta y Obregón, con 2 por ciento, 4 y 3 por ciento respectivamente. En promedio solo el 3 por ciento de las iniciativas del Poder Ejecutivo fueron aprobadas por este mecanismo, mientras que al 15 por ciento de las leyes públicas presentadas por diputados se resolvieron por esta vía. La Cámara utilizó más frecuentemente este procedimiento para sus propias iniciativas. Sí bien se registra un aumento significativo bajo la presidencia de Calles, con el 24 por ciento de leyes públicas aprobadas por *Obvia*

Resolución. La tendencia al aumento continúa, aunque con altibajos, con los presidentes del máximato: a Portes Gil la Cámara de Diputados le aprobó 36 por ciento, a Ortíz Rubio 17 por ciento y a Abelardo Rodríguez 37 por ciento.

De acuerdo con el artículo 72 el Ejecutivo puede vetar las leyes o decretos, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras; es decir, cualquier otro acto del Congreso no es susceptible de ser vetado. El ejercicio del veto es un indicador de la falta de control de un presidente sobre el proceso legislativo. Por ello conviene preguntarse cómo se ha ejercido la facultad del veto legislativo. Los presidentes del período 1917-1934, vetaron un total de 191 iniciativas de leyes públicas y privadas, incluso hicieron uso del veto para frenar iniciativas que eran responsabilidad única de la Cámara de Diputados, tales como las leyes del presupuesto, las adiciones al presupuesto y convocatorias a elecciones especiales (Weldon,1997:8). No obstante, los diputados revirtieron 61 vetos con la votación reglamentaria superior a los dos tercios. A Carranza la cámara le rechazó 5 vetos de un total de 14 presentados, a Obregón 4 de un total de 13 y a Calles 2 de un total de 15. A los presidentes del máximato también les rechazaron vetos; cerca de 45 por ciento de los vetos de Portes Gil fueron rechazados, 33 por ciento de Ortíz Rubio y 44 por ciento de Rodríguez. Es preciso apuntar que la mayoría de los vetos fueron sobre leyes privadas, en realidad se presentaron solo 73 vetos sobre leyes públicas y el porcentaje de vetos rechazados fue de 18%. Además la frecuencia del rechazo a vetos de leyes públicas disminuyó ostensiblemente después de la formación del PNR (Weldon,1997: 9).

Formar una maquinaria política, cohesiva y disciplinada, no era suficiente había que dar solución al liderazgo del partido. Durante el período conocido como el “máximato”, Calles en calidad de Jefe Máximo era a su vez el líder real del partido; los presidentes del período no siempre disfrutaron del apoyo incondicional de los partidos en la Cámara. A raíz de la ruptura Calles-Cárdenas, se afianzó el control presidencial del partido. Fue Cárdenas quién incrementó la centralización corporativa del entonces partido oficial, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) conduciéndolo hacia una estructura de élites sectoriales y rompiendo la coherencia de las maquinarias políticas locales: esa centralización del partido fue la piedra de toque de la subordinación del Congreso a la Presidencia.

De ahí que en los sexenios de Lázaro Cárdenas como en el de Ávila Camacho, los presidentes disfrutaran de un apoyo inusitado a sus iniciativas de ley. Durante 1934 y 1946, la Cámara de Diputados aprobó entre el 95 y el 97 por ciento de las iniciativas públicas de ambos presidentes, la cifra contrasta con el promedio de aprobación de 44 por ciento dada entre 1917-1928 y es naturalmente más elevada que la cifra promedio de aprobación de iniciativas bajo el maximato (Weldon,1997b:20). En dicho período, aumentó también el porcentaje de iniciativas a las que se aplicó el procedimiento de “obvia resolución”, ya que 47 por ciento de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo fueron aprobadas por la vía rápida. En tanto que en el período 1917-1928, sólo 11 por ciento de las iniciativas presentadas por los presidentes siguieron ese trámite, y sólo 16 por ciento durante el maximato. Se redujo la capacidad revisora y de enmienda de la Cámara de Diputados, ya que en todo el período, 93 por ciento de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo se aprobaron sin sufrir modificación alguna. En contraste, la aprobación de legislación sin enmiendas fue de 61 por ciento de las iniciativas durante 1917-1928 y registró un aumento durante el maximato a 81 por ciento. Las ocasiones en que Cárdenas y Ávila Camacho tuvieron que echar mano de su derecho de veto se redujeron significativamente. En el sexenio cardenista el presidente vetó 33 iniciativas, de los 33 vetos sólo dos fueron rechazados por la votación reglamentaria de dos terceras partes, mientras que Ávila Camacho vetó cinco iniciativas sin que la Cámara pudiera superar el veto del Ejecutivo.

Como señalamos en los apartados precedentes; la subordinación del Congreso a la autoridad del Ejecutivo, no ha sido una constante en la historia de México. La hipótesis que presupone una inclinación cultural congénita de los mexicanos por el *personalismo político* no es del todo acertada y en consecuencia es necesario reconsiderarla a partir de la evolución histórica del entramado institucional. Aun con todos sus altibajos y la inestabilidad política prevaleciente, en la primera mitad del siglo XIX, las cámaras legislativas fueron arenas de debate y negociación e incluso en períodos históricos ulteriores, particularmente durante los períodos 1857-1861 y en la República Restaurada (1867-1876) disfrutaron de supremacía constitucional sobre el Poder Ejecutivo. No obstante, durante el tramo de la historia conocido como el Porfiriato (1876-1910) la Cámara de Diputados abdicó de sus facultades para legislar y controlar los actos del Ejecutivo. Dentro del mismo

marco de la Constitución de 1857 el sistema político construido bajo la autoridad personal del presidente Díaz, disminuyó el poder constitucional y la autonomía del Congreso. Los acuerdos informales fueron más efectivos para regular las transacciones entre los actores políticos tradicionales: el reclutamiento de los candidatos a la Cámara de Diputados, la organización de las elecciones legislativas y la operación regular de la cámara descansaron en las redes de lealtad personal entre los gobernadores, los jefes políticos locales y la camarilla del presidente Porfirio Díaz.

Análogamente, en el período posrevolucionario se debilitaron las bases constitucionales del equilibrio de los poderes. Ciertamente, la Constitución de 1917 reforzó al poder del Ejecutivo dotándole de facultades legislativas y poder de veto, del que no disponía en el arreglo de 1857. Pero también dotó al Legislativo de facultades y autoridad para legislar, controlar los actos del Ejecutivo, intervenir en la aprobación del presupuesto y supervisar el ejercicio del gasto público. Como hemos subrayado la presidencia mexicana no nació poderosa y existe evidencia de que sus iniciativas no eran aprobadas de manera automática. Solo a partir de la creación del partido hegemónico, la regla de no reelección consecutiva y la promulgación de una legislación electoral que permitió al Ejecutivo intervenir en la competitividad del sistema de partidos, se explica la subordinación del Legislativo en la etapa contemporánea. El Ejecutivo mantuvo el control sobre la representación política gracias a los mecanismos de centralización de la organización y vigilancia de las elecciones y el procedimiento de escrutinio mayoritario propuesto en la ley de 1946, cuyas reglas estuvieron vigentes hasta 1963. Las reglas que regularon el acceso a los cargos de elección han sufrido cambios paulatinos con el ciclo de reformas al sistema electoral iniciado en 1977 y concluido en 1996, y cuya consecuencia ha sido, como se verá en el capítulo subsiguiente, el incremento de la competitividad del sistema de partidos y la erosión del partido hegemónico.



### **CAPÍTULO III**

#### **DEL DOMINIO MAYORITARIO AL MULTIPARTIDISMO**

En este capítulo analizaremos la dinámica electoral y su impacto sobre la composición política de la Cámara de Diputados en México. Siguiendo la línea de argumentación propuesta en los capítulos precedentes, mostraremos que el predominio del Poder Ejecutivo sobre la Cámara de diputados fue posible gracias a los mecanismos políticos y legales del sistema electoral que garantizaron el control sobre la representación política y el control sobre el comportamiento de los diputados del partido hegemónico. Las reglas y prácticas electorales vigentes entre 1946 y 1976 favorecieron la sobre representación del PRI y limitaron los incentivos para la institucionalización de la oposición parlamentaria. A raíz de la reforma política de 1977 el sistema electoral entró en una fase de *liberalización* gradual que se expresó en un ciclo de reforma electorales (1986, 1993, 1994 y 1996) que modificaron las reglas de la competencia y la fórmula de integración de la Cámara Baja. Como consecuencia de las nuevas reglas del juego electoral, y particularmente desde 1988, se ha transformado la composición de la Cámara de Diputados: aumentando el número de partidos representados y la distribución del poder para formar mayorías legislativas.

Las reglas electorales tienen importantes consecuencias políticas sobre las relaciones Ejecutivo - Legislativo. En la medida en que éstas inciden sobre la proporcionalidad de la representación, el tamaño de la asamblea y el número de partidos efectivos en una legislatura con capacidad de formar coaliciones mayoritarias. Algunos autores neoinstitucionalistas sostienen que la combinación de un sistema de representación proporcional con el presidencialismo ofrece mejores resultados para la representación de partidos y la cooperación en el Poder Legislativo. Scott Mainwaring descubrió que la mayoría de los sistemas presidenciales en América Latina, cuyas legislaturas son elegidas con algún elemento de representación proporcional, tendieron a formar "gobiernos de minoría", en los que el partido del presidente carecía de la mayoría de los escaños en el Congreso (Mainwaring, 1993: 213-219 Mainwaring y Shugart, 1996)).

De acuerdo con Shugart y Carey (1997) una de las ventajas del presidencialismo consiste en que la elección separada de ambas ramas del gobierno satisface dos tipos de objetivos: una elección, la del titular del Ejecutivo, persigue la *eficiencia* en tanto permite a los votantes seleccionar e identificar las opciones disponibles de gobierno y otra produce *representatividad* en cuanto permite que la pluralidad de la asamblea refleje una variedad de intereses.<sup>1</sup> Estas dinámicas, tienden a producir equilibrios de eficiencia electoral cuando el sistema de partidos presenta una fragmentación moderada y una mayor representatividad con baja eficiencia cuando se forman sistemas multipartidistas. Al crecer el número de partidos efectivos, con representación en la legislatura, el titular del Ejecutivo enfrentará problemas para gobernar y formar coaliciones mayoritarias.

En el caso mexicano la evolución del sistema electoral para la elección de los diputados ha pasado por tres grandes etapas. La primera se ubica entre 1946 y 1961; se caracteriza por la combinación del sistema electoral mayoritario y elecciones no competitivas en las que el PRI obtuvo más del 90 por ciento de las diputaciones y los partidos opositores solamente obtuvieron en promedio 5 por ciento de los triunfos distritales. Las elecciones eran altamente eficientes, en tanto permitían a los presidentes contar con el apoyo de una mayoría cualificada de los asientos, pero eran poco competitivas y no generaban representatividad.

La segunda se distingue por ser una etapa de reformas parciales al marco de la competencia electoral. Inicia con la reforma de 1963 en la que se introdujo una cierta dosis de proporcionalidad y se profundiza con la reforma electoral de 1977, al establecerse un sistema mixto de elección con 300 diputados elegidos por mayoría relativa y 100 mediante representación proporcional en circunscripciones plurinominales. Las reformas pretendieron armonizar dos metas aparentemente contradictorias; por un lado buscaron convertir a la Cámara de Diputados en el principal espacio de institucionalización del pluralismo, en el punto de encuentro de los diversos partidos opositores y sus cuadros dirigentes, por otro, que ese *pluralismo político* no desbordara los límites del control mayoritario del PRI. De hecho, los niveles de representación del partido oficial descienden ligeramente al lograr un promedio de 83

---

<sup>1</sup>La elección presidencial es eficiente en la medida en que permite la canalización de las preferencias de los votantes en la formación del poder ejecutivo y sus programas. La elección de las cámaras es *representativa* con la que se abren la puerta a los intereses locales y particulares. En un sistema presidencial la elección eficiente es aquella en que se reduce el número de partidos y hay suficiente control del localismo (Shugart y Carey, 1997).

por ciento de las curules en el período 1964-1976 y de 75 por ciento en promedio durante 1979-1985.

La tercera etapa dio inicio a partir de la elección federal de 1988, en la cual ocurrió un cambio dramático en los niveles de competitividad, la identidad de los partidos competidores y su efectividad electoral. Por primera vez en la historia, el PRI perdió el control de la mayoría calificada en la Cámara de Diputados al obtener solo la mayoría simple de 260 escaños. Los comicios celebrados ulteriormente no presentaron un patrón regular en la caída del voto priísta y la efectividad electoral de los partidos opositores. Por el contrario, en la elección intermedia de 1991 el PRI recuperó 64 por ciento de las curules en la Cámara de Diputados y en la de 1994 conquistó la presidencia y la mayoría en ambas cámaras del Congreso. Sin embargo, esta recuperación de los niveles de votación resultó ser solamente coyuntural pues en la elección legislativa intermedia de 1997, el PRI sufrió una estrepitosa caída al obtener 47 por ciento de los escaños perdiendo el control de la mayoría absoluta y calificada en la Cámara de Diputados.

### **El dominio mayoritario**

Una de las bases del control autoritario del Ejecutivo sobre la Cámara de Diputados descansó en el carácter no competitivo de las elecciones legislativas. Entre 1946 y 1961 la combinación de un sistema de escrutinio mayoritario y el mecanismo de autocalificación en el Colegio Electoral, reforzaron las tendencias unipartidistas de la representación legislativa y desalentaron el desarrollo de la oposición en el Congreso. En las seis elecciones federales celebradas en el marco de la ley electoral de 1946 - tres de ellas concurrentes con la elección presidencial - el PRI obtuvo más de 90 por ciento de las diputaciones de mayoría, mientras el resto de los partidos contendientes solamente ganaron 5 por ciento de los asientos.

Cuadro III.1  
Elecciones para Diputados Federales  
1946-1961  
votos y escaños

Partido	1946		1949		1952		1955		1958		1961	
	% de votos	Escaños	% de votos	Escaños	% de votos	Escaños	% de votos	Escaños	% de votos	Escaños	% de votos	Escaños
PRI	73.5	134	93.9	142	74.3	151	89.8	152	88.2	152	90.2	172
PAN	2.2	4	5.6	4	8.7	5	9.2	6	10.2	6	7.58	5
PPS			0.5	1	0.88	2	0.69	2	0.7	1	0.95	1
PARM									0.44	1	0.49	0
PNM					0.66	1	0.28	1	0.31	1	0.28	0
FPP					15.88	2						
PDM	23.78	0										
Otros		5							0.14		0.45	
Total		147		147		161		161		161		178

**Fuente:** Elaboración propia con base en Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991.

La hegemonía del PRI fue incontestable y solo se vio amenazada por los partidos surgidos de desprendimientos al interior de la familia revolucionaria. En las elecciones federales de 1946 la agrupación que postuló a Ezequiel Padilla, el Partido Democrático Mexicano, obtuvo 23 por ciento de los votos para las elecciones de diputados aunque no ganó ninguna diputación, mientras el PRI obtuvo 91.2 por ciento de las curules con 73.5 por ciento de los votos. Para la siguiente elección, el PRI ganó 93 por ciento de los escaños con 74 por ciento de la votación, sobre representándose con 19 puntos porcentuales, en tanto que la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPP) la coalición electoral que apoyó la candidatura de Miguel Henríquez obtuvo solo dos diputaciones con 15 por ciento de los votos.

Durante este período, una de las mayores dificultades para los partidos opositores fue reclutar candidatos a puestos electivos en una arena que ofrecía pocas posibilidades de triunfo. Los partidos presentaron candidatos solamente en algunos distritos sin llegar a cubrirlos en su totalidad, así los índices de cobertura partidaria variaban en cada elección. En 1946 y 1952 el número de distritos con elecciones sin opción fue de cero. Mientras en las elecciones de 1955, 1958 y 1961, el número de distritos con elecciones sin opción fue de 32, 13 y 33 (Molinar, 1991:41).

El Partido Acción Nacional participó ininterrumpidamente en los procesos electorales. Desde su creación, en 1939, los fundadores concibieron la construcción del partido como una obra política de largo alcance. Las dos vertientes que dieron origen al PAN, la liberal, encabezada por Manuel Gómez Morín y la humanista católica, encabezada por Efraín González Luna convergieron en una concepción de la actividad política distante en muchos aspectos de la cultura política posrevolucionaria en México. Los fundadores del partido reconocieron en la vía electoral el camino más apropiado para lograr los cambios necesarios en el desarrollo de la democracia. Si bien, la participación electoral planteaba un dilema en el marco del sistema autoritario: mientras las condiciones de la competencia se veían limitadas por el predominio del partido oficial y un entorno institucional que no ofrecía incentivos a la oposición, la concurrencia a los comicios era simplemente una forma de apoyo a la farsa democrática, la abstención, en contraste, implicaba la renuncia a influir aunque sea mínimamente en el comportamiento del gobierno.

Pese a las limitadas posibilidades de ganar asientos en el Congreso el PAN nominó a prominentes miembros de la dirigencia nacional, aunque muy pocos de ellos obtuvieron victorias distritales. En 1943 los candidatos panistas obtuvieron tres credenciales de acceso al Colegio Electoral pero ninguno de los triunfos defendidos fue reconocido. En 1946 presentó candidatos en 43 por ciento de los distritos y en la elección de 1952 sus niveles de cobertura partidaria alcanzaron su punto más alto con 88.2 por ciento de los distritos. Sin embargo, su éxito político no correspondió al ánimo participativo, pues los incrementos en los niveles de participación y sus porcentajes de votación, no se reflejaron en triunfos en los distritos de mayoría: entre 1946 a 1961 el PAN postuló a 603 candidatos a la Cámara de Diputados y solo ganó 30 diputaciones de mayoría relativa.

Los primeros cuatro diputados panistas que ganaron escaños en la XL Legislatura (1946-1949) y defendieron con éxito su triunfo en el Colegio Electoral<sup>2</sup>, provenían de regiones urbanas en las que el voto opositor comenzaba a manifestarse. El

---

<sup>2</sup> Los cuatro diputados de Acción Nacional fueron Miguel Ramírez Munguía, como diputado del IV distrito de Michoacán, correspondiente a Tacámbaro, Antonio L. Rodríguez ganador en el I distrito de Nuevo León, Juan Gutiérrez Lascuráin por el VII Distrito del D.F. y Aquiles Elorduy. Otros candidatos defendieron infructuosamente sus credenciales en el Colegio Electoral: Manuel Gómez Morín, Filogonio Mora, Efraín González Luna, Chapela y Blanco, Molina Font y Manuel Herrera y Lasso. También en el ámbito de las legislaturas locales, el 21 de junio de 1947 Acción Nacional rompió el monopolio del PRI. El Congreso de Michoacán declaró triunfante por mayoría de votos a los candidatos panistas por Zamora, Alfonso Hernández Sánchez y Francisco Méndez Arceo. Fueron los primeros Diputados Locales que tuvo Acción Nacional en la República” (Calderón, 1992a).

triunfo en cuatro distritos era alentador pero limitado, si tomamos en cuenta que había presentado candidatos en 64 de los 147 distritos en que se dividía el país.

Además de enfrentar los obstáculos del sistema electoral mayoritario y las prácticas fraudulentas del régimen, los diputados opositores tenían que defender sus casos ante una instancia de autocalificación totalmente dominada por la mayoría del partido oficial (Castillo,1997:41-67). En la elección para la XLI Legislatura (1949-1952) Acción Nacional obtuvo cuatro triunfos de candidatos a diputados, pero once presuntos diputados que defendieron sus casos no lograron el reconocimiento (Calderón,1992b:205-208). En las elecciones para la integración de la XLIV legislatura (1952-1955) postuló 122 fórmulas de candidatos a diputados en 28 estados de la República y 47 candidatos a Senadores para 25 entidades federativas. En el Colegio Electoral se desconocieron las pruebas que el PAN había presentado sobre las irregularidades en 28 distritos electorales y solamente se adjudicaron cinco triunfos.<sup>3</sup>

En la víspera de la elección legislativa de 1955 hubo un intenso debate en el PAN acerca de la conveniencia de participar en los comicios. La XII Convención Nacional celebrada en marzo, estuvo dominada por una agria polémica, entre los que consideraban conveniente continuar en la arena electoral y los que preferían la abstención. La pregunta esencial era: ¿Deberá Acción Nacional participar en lo que de antemano se sabe será una farsa indigna... (y) contribuir a la apariencia de democracia? La comisión respondió afirmativamente (La Nación,26/08/1991).

Finalmente, Acción Nacional decidió participar, sin que el clima de escepticismo se hubiera borrado de las Convenciones Estatales. Presentó candidatos sólo en 90 distritos de 21 estados de la república. Así en las elecciones a la XLV legislatura (1955-1958) se apuntó tres victorias. Después de una dura discusión en el Colegio Electoral, obtuvo dictámenes favorables para adjudicarse los triunfos en el VI Distrito de Oaxaca, Huajuapán, el III de Chihuahua y el de Federico Sánchez Navarrete, en Cuernavaca.

En la elección federal de 1958 el PAN postuló a Luis H. Álvarez como candidato a la presidencia de la República y presentó 139 candidatos a diputados federales de un total de 161 distritos electorales en disputa. Respecto a los años anteriores, se había registrado un aumento considerable en los niveles de cobertura de los distritos, pues presentó candidatos en 85 por ciento de ellos, mientras el resto de los

---

<sup>3</sup> Los diputados ganadores fueron Manuel Aguilar y Salazar, en el V distrito de Oaxaca; Felipe Gómez Mont, en el III del Distrito Federal; Eugenio Ibarrola en el XI del Distrito Federal; Francisco Chávez González, en el VIII de Michoacán, y Ramos Garcilita en el II de Jalisco (La Nación,12/08/1991).

contendientes registraron los siguientes porcentajes: el PPS propuso candidatos en 42 por ciento de los distritos, el PNM en 31 por ciento y el PARM en 29 por ciento.

Los resultados electorales favorecieron al PRI al asignársele 94 por ciento de los escaños con 90 por ciento de la votación. Acción Nacional fue *subrepresentado* al obtener solo 6 victorias mayoritarias, equivalentes a 3.7 por ciento de asientos, con 10.2 por ciento de la votación para diputados. Por su parte, tres partidos de menor magnitud accedieron a la representación legislativa: el PPS con 0.9 por ciento de los votos obtuvo un escaño, el PARM y el PNM obtuvieron cada uno un escaño con 0.5 y 0.3 por ciento de la votación nacional respectivamente.

Desde cualquier ángulo que se le evaluara el sistema de escrutinio de mayoría relativa resultaba poco favorable para el desarrollo organizativo del PAN. Al contabilizarse exclusivamente las victorias mayoritarias en cada distrito el PAN fue subrepresentado: en 1949 con 5 por ciento de los votos obtiene solo 2.8 de los escaños, en 1952 con 8 por ciento de los votos alcanza solo 3 por ciento de las diputaciones. La tendencia se mantuvo en los comicios siguientes: la desproporcionalidad para el PAN, fue de (-5.5) en la elección de 1955, de (-6.5) en la de 1958 y de (-4.8) en la elección de 1961.

De ahí que a su interior se robustecieran las corrientes abstencionistas y las conductas antisistema. Como ejemplos pueden citarse la decisión de retirar a su representante ante la Comisión Federal Electoral en protesta por las irregularidades y la falta de limpieza electoral, así como la exigencia a los candidatos triunfadores en la elección de 1958, para que no se presentaran al Colegio Electoral a defender sus casos, ni asistieran a los trabajos de la nueva legislatura. El conflicto entre las corrientes participacionista y abstencionista llegó a su momento más álgido cuando, cuatro de los seis diputados panistas, decidieron asumir sus cargos lo que inmediatamente provocó su expulsión del partido.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> “El 27 de mayo faltando un mes para que terminara la campaña política, el PAN decidió retirar a su representante ante la Comisión Federal Electoral, Rafael Preciado Hernández, para no convalidar unas elecciones manipuladas de antemano, aunque el partido aclaró que no se retiraba de las elecciones, sino solamente de las instancia de organización y calificación electoral, en los medios oficiales se consideró como una maniobra subversiva. Más tarde la orden girada a los diputados ganadores para no asistir a tomar posesión del cargo desató la tensión interna en el partido, los que desobedecieron la instrucción fueron expulsados y cuatro ratificaron la disciplina a su organización y su intención de no convalidar a un “Congreso espurio”. Entre los que guardaron lealtad al partido figuraban dos diputados con claro

En ese ambiente institucional, Acción Nacional no logró consolidar un fuerte liderazgo parlamentario. En todo el período las diputaciones panistas se mantuvieron en la condición de *minoría testimonial*. El dualismo clásico entre la bancada parlamentaria y la dirección del partido, no fue relevante y la actividad de los dirigentes se orientó hacia el interior del partido incrementando la densidad y la calidad de su vida interna.<sup>5</sup>

### **Reformas graduales y pluralismo limitado**

Para 1962 la debilidad del sistema de partidos era un hecho incontrovertible. El régimen había logrado mantener el control casi absoluto de la representación parlamentaria, pero al costo de restringir la institucionalización de los partidos opositores en la Cámara de Diputados. Las tres formaciones opositoras exhibían signos de agotamiento y pocas perspectivas de consolidación. Al interior del PAN se fortalecía la corriente abstencionista que después de las irregularidades en las elecciones federales de 1958 y en las elecciones locales de Baja California en 1959 no cifraban grandes expectativas en la competencia electoral. En otra zona del espectro partidario el PPS y el PARM, los partidos considerados como satélites del PRI, padecían serios problemas organizativos derivados de su incapacidad para formar un electorado propio.

En ese contexto, se gestó la primera reforma electoral que incorporó parcialmente un complemento de proporcionalidad en el sistema mayoritario. La reforma constitucional de 1963 adoptó el sistema de "diputados de partido", cuya finalidad era proteger los derechos de las minorías en el sistema representativo. La exposición de motivos que acompañó al texto de la reforma no pudo haber sido más elocuente: " (...) tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar pero solo las mayorías tienen derecho a decidir".

La legislación dispuso una mecánica electoral cuyas piezas regularon la competencia de cuatro partidos (PRI, PAN, PPS, PARM) que concurrían en 178 distritos de mayoría relativa en los que ganaba el candidato con el mayor número de votos en cada distrito. Adicionalmente, los partidos minoritarios que obtuvieran al menos 2.5 por ciento de la votación nacional, tendrían derecho a la asignación de 5

---

triunfo y dos con casos pendientes para su defensa ante el Colegio Electoral: Felipe Gómez Mont, Jaime Haro, José Bayón y Ana María Segura (La Nación, 12/10/1991).

<sup>5</sup> Dado el monopolio del PRI sobre la estructura de oportunidades políticas la distribución de los *incentivos selectivos* para los miembros del partido era casi insignificante, por lo cual la cohesión



diputados de partido y por cada medio punto porcentual que excediera tal porcentaje, podía acreditárseles un diputado más hasta llegar al tope máximo, por ambos principios, de veinte diputados para cada partido (Paoli,1989:152). Por esta vía, los partidos minoritarios aumentaron sus oportunidades de acceder a la representación parlamentaria, aun en el caso de que no ganaran distritos de mayoría. El tope máximo de 20 diputados para cada partido incluía también los triunfos distritales, de tal forma que el marco electoral preveía la posibilidad de que cada uno de los partidos opositores obtuviera 20 diputados de partido, que sumados a los 178 de mayoría, conformarían una asamblea de 258 miembros.

Gracias a esos ajustes en la mecánica electoral, la Cámara de Diputados comenzó a ser el espacio de socialización político estatal por excelencia. En las tres elecciones legislativas subsecuentes 1964, 1967 y 1970, los partidos presentaron un mayor número de candidatos a diputados federales y obtuvieron mejores recompensas por su participación electoral.

La reforma tuvo entre algunas de sus consecuencias inmediatas, la acotación de las estrategias antisistema y el aumento de incentivos electorales para la oposición. Para el PAN arrojó un balance positivo, pues en la legislatura de 1964-1967, ganó veinte diputaciones; un número similar al que había ganado en las cuatro legislaturas anteriores integradas bajo el sistema de escrutinio mayoritario. Sin embargo, el sistema de diputados de partido no terminó con la iniquidad de la representación parlamentaria. En la asignación de curules el PAN fue subrepresentado, en tanto el PRI, el PPS y el PARM obtuvieron porcentajes de escaños superiores a su votación. Gracias a las decisiones del Colegio Electoral y su particular interpretación del "espíritu de la reforma" el PPS y el PARM obtuvieron "diputados de partido" aun cuando no alcanzaron el umbral electoral de 2.5 por ciento exigido por el artículo 54 constitucional (Mabry,1974:227). Como se aprecia en el cuadro el porcentaje de votación nacional para ambos partidos fue siempre inferior a la cifra mágica de 2.5 por ciento, pese a ello el PPS recibió en 1964, 10 diputados de partido con 1.4 por ciento de la votación y el PARM 5 con 0.7 por ciento del voto. De forma similar en 1967 y 1970, el PPS fue recompensado con 10 curules de partido con el 2.2 y el 1.4 por ciento de la votación. La cuota de 5 diputados para el PARM se mantuvo sin variaciones a pesar de sus bajos porcentajes de votación.

---

organizativa de los dirigentes y militantes, se mantuvo gracias a la capacidad de los dirigentes para generar *incentivos colectivos* a partir de los referentes doctrinarios. (Prud'homme, 1997:10)

Cuadro III.2  
*Elecciones para Diputados Federales*  
 1964-1970  
*Votos y escaños*

Año	1964			1967			1970			
	Partido	% Votos	Escaños Mayoría	De partido	% Votos	Escaños Mayoría	De partido	% Votos	Escaños Mayoría	De partido
PRI		86.3	175		83.3	176		80.1	178	
PAN		11.5	2	18	12.4	1	19	13.9		20
PPS		1.4	1	9	2.8		10	1.4		10
PARM		0.7		5	1.3	1	5	0.8		5
Otros		0.1			0.2			4.1		
Total		100	178	32	100	178	34	100	178	35

**Fuente:** Elaboración propia con base en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, sesiones del Colegio Electoral 1964, 1967 y 1970.

Otra consecuencia inadvertida del nuevo marco electoral se manifestó en la vida interna de los partidos opositores y en la composición de sus bancadas parlamentarias. Para el partido *blanquiazul* se tradujo en una creciente presencia pública en la Cámara de Diputados de cuadros que al mismo tiempo ocupaban puestos de liderazgo en el partido, como fue el caso del propio Adolfo Christlieb Ibarrola quien se desempeñó simultáneamente como jefe de partido y coordinador de la bancada del PAN en la Cámara de Diputados durante la XLVII Legislatura (1964-1967). Un sector de los dirigentes consideraba ese camino como el más idóneo en la construcción organizativa del partido pues ayudaba a lograr la coherencia necesaria entre la identidad y la estrategia. Por otro lado, había sectores inconformes para los que el fortalecimiento de la autoridad del presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, implicaba mayores prerrogativas en la confección de la lista de candidatos a ingresar a la Cámara de Diputados. No es gratuito que en las discusiones internas, anteriores a la elección de 1967, las corrientes inconformes se refirieran a Christlieb como el "gran elector" (Loeza,1999:291).

Es posible que la concentración regional de las candidaturas a puestos de elección popular fuera, simple y llanamente, una consecuencia de la distribución de los apoyos electorales y no una estratagema del CEN blanquiazul para debilitar la influencia de los comités estatales del partido. El hecho es que entre los diputados electos en 1964, 10 de los 18 "diputados de partido" provenían de distritos electorales

de la capital de la República y en la elección de 1967, 13 de 19 diputados de partido fueron reclutados entre panistas capitalinos.<sup>6</sup>

En lo que respecta al PPS y PARM, cabe subrayar que estos partidos no lograron sobreponerse a su debilidad organizativa. Su subsistencia en la arena electoral fue obra del régimen que los mantuvo con vida artificialmente para evitar equilibrios bipartidistas en la Cámara de Diputados. Al mismo tiempo la asignación de diputaciones al margen de la legislación vigente, permitió recompensar selectivamente a los principales líderes de los partidos. De hecho los integrantes del PPS que conquistaron asientos para la XLVI legislatura, eran miembros de la dirigencia nacional, entre los que figuraban Vicente Lombardo Toledano, Jorge Cruickshank, Francisco Ortíz Mendoza y Salgado Medrano (Lujambio y Marván,1997:65).

En 1973 el gobierno de Luis Echeverría impulsó una reforma mínima a las reglas del sistema electoral para la integración de las Cámaras del Congreso, a la que los círculos oficiales calificaron como "apertura democrática". Los puntos medulares fueron los siguientes: aumentó el número de distritos de mayoría de 178 a 194, disminuyó el umbral electoral de 2.5 a 1.5 por ciento de la votación necesaria para acceder a las diputaciones de partido y elevó de 20 a 25 el número máximo de diputados de partido para las minorías políticas.

Los resultados electorales de 1973 se distinguieron por la sensible caída del voto por el PRI. Los candidatos a diputados recibieron 70 por ciento de los votos, lo que representaba un descenso en 10 puntos porcentuales respecto a 1970, cuando los candidatos del PRI obtuvieron 80 por ciento de los sufragios emitidos. Las plazas electorales del PRI se debilitan en la zona norte, principalmente por el abstencionismo antes que por el avance opositor. Los candidatos a diputados obtuvieron la votación más

---

<sup>6</sup> En la XLVII legislatura (1964-1967) el PAN obtuvo el triunfo de mayoría de dos candidatos, Luis Manuel Aranda Torres, del II distrito de Guanajuato, y Florentina Villalobos, primera diputada panista por Parral, Chihuahua. Los diputados de partido a la XLVII legislatura fueron; Adolfo Christlieb Ibarrola, Felipe Gómez Mont, Jorge Garabito, Jorge Avila, Francisco Quiroga, Juan Landerreche Obregón, Jacinto Guadalupe Silva, Abel Vicencio Tovar, Federico Estrada, Jesús Hernández Díaz, Jorge Ricaud, por el Distrito Federal; Ricardo Churand Concha, por Guanajuato; Antonio Rosillo Pacheco, por San Luis Potosí; Miguel Estrada Iturbide, por Michoacán; Pedro Reyes Velázquez por Nuevo León; Salvador Rosas Magallón, por Baja California; Guillermo Ruíz Vazquez por Jalisco, y Eduardo Trueba Barrera, por Yucatán. "Historia del Partido Acción Nacional" en: *La Nación*, México, Suplemento, 17 de febrero de 1992. p.233. Los diputados del PAN a la XLVIII (1967-1970) legislatura fueron: Jorge Garabito Martínez, Hiram Escudero Alvarez, Francisco Peniche Bolio, Inocencio Sandoval Zapata, Juan Landerreche Obregón, Magdaleno Gutierrez herrera, Bernardo Bátiz, Ernesto Velazco Lafarga, Guillermo Islas Olguín, Mayo Arturo Bravo, Roberto Flores Granados, Miguel Hernández Labastida y Jesús Rojo Pérez, todos por el Distrito federal. Además, José Melgarejo Gomez y José Blas Briseño, por el estado de México; Juan Manuel López Sanabria, por Guanajuato; Alfonso Orozco Rosales, Guillermo Ruiz

baja en cinco entidades del centro y occidente del país: D.F., Puebla, Morelos, Estado de México y Jalisco. Por ende, la hegemonía electoral tiende a concentrarse en distritos de carácter rural (Segovia, 1974:63).

A su vez, el PAN alcanzó una votación nacional superior a 14 puntos porcentuales colocándose como la primera fuerza opositora. Su electorado mantuvo las tendencias a la concentración y regionalización en el centro y occidente de la República y una incipiente influencia en dos estados del norte: Chihuahua y Nuevo León. El electorado panista fue, desde aquellos años, básicamente urbano; los candidatos a diputados registran su máxima votación en distritos ubicados en la Ciudad de México junto con los distritos colindantes con el Estado de México, en Puebla, Guadalajara, León, Cuernavaca, Toluca y Ciudad Juárez. Esta distribución del voto panista explica, por un lado, sus escasas victorias mayoritarias y por otro, el que sus 21 diputados de partido se hayan reclutado principalmente en la región centro.

Cuadro III.4  
*Elecciones para Diputados Federales  
1973-1976  
Votos y escaños*

Año	1973				1976			
	Escaños		Mayoría	De Partido	Escaños		Mayoría	De Partido
Partido	% Votos	% escaños			% Votos	% escaños		
PRI	69.7	83.2	192	21	80	82.3	195	
PAN	14.7	9.9	2	10	8.5	8.4		20
PPS	3.6	4.3		6	3.0	5.1		12
PARM	1.9	2.6			2.5	4.2	1	9
OTROS	10.2	--			6.0	---		
Total	100	100	194	37	100	100	196	41

**Fuente:** Elaboración propia con base en Silvia Gómez Tagle, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, Cuadernos del CES, núm. 34, México, El Colegio de México, 1990.

En cuanto a los dos partidos de menor magnitud, el PPS y el PARM, registran una mejoría en sus niveles de votación. Por primera vez entran en la Cámara de Diputados sin que el Colegio Electoral tenga que apelar al "espíritu de la ley" y no a su letra. Como se ilustra en el cuadro precedente, éstos partidos se benefician además, al obtener un porcentaje mayor de escaños, respecto de sus votos.

Vázquez y Guillermo Baeza Somellera por Jalisco y Miguel López González, por Puebla" (La Nación, 30/03/1992).

El arreglo institucional exhibió sus limitaciones en la elección federal de 1976. Como producto de una crisis interna, el PAN no registró candidato a la presidencia y redujo sus niveles de concurrencia distrital. Entretanto, el PPS y el PARM, apoyaron al candidato presidencial del PRI, José López Portillo, que se convirtió en el candidato único. Su victoria electoral con 97 por ciento de la votación era un signo de inequívoco de que el predominio absoluto del PRI, no hacía más que acrecentar el descrédito de las elecciones y de los mecanismos institucionales en su conjunto.

En la pista de las elecciones legislativas, el PRI afianzó su dominio al recuperar el porcentaje de votación anterior al de 1970 [cfr. cuadro III.4]. Mientras el partido mayoritario se acreditó 195 de 237 diputados, los partidos de oposición en su conjunto obtuvieron 41 diputados de partido y un diputado de mayoría ganado por el PARM, es decir, 17 por ciento del total de asientos de la Cámara de Diputados (Patiño, 1989:218).

Con todo, el sistema de "diputados de partido" y sus adecuaciones posteriores, fueron insuficientes para dar respuesta a los problemas estructurales del sistema de partidos y la representación parlamentaria. En la Cámara de Diputados, los canales institucionales se mantuvieron cerrados para otros tipos de expresión política provenientes principalmente de la "izquierda revolucionaria", tales como el Partido Comunista Mexicano y diversas vertientes que actuaban en arenas no institucionales. En el transcurso de las cinco elecciones federales no se registró un solo partido político nuevo. En contraste, los partidos legislativos se estabilizaron formando dos tipos de oposición: la del bloque pro-régimen integrada por la dupla PPS y PARM, cuya supervivencia estuvo garantizada por la aplicación de criterios discrecionales en la asignación de cargos legislativos. El otro tipo, que se mantuvo como *oposición leal*, fue el PAN, aunque paradójicamente su participación institucional resultaba desventajosa a medida que mejoraba su éxito electoral, ya que los métodos de escrutinio generaban desproporcionalidad entre votos y escaños.

### **La apertura política a la diversidad**

La aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (Lfope) en 1977 inauguró una nueva etapa para el sistema de partidos y la vida parlamentaria en México. La reforma propició la apertura al pluralismo en la Cámara de Diputados, al crear la figura de registro condicionado para todos los partidos que cumplieran con el requisito de obtener el 1.5 por ciento de la votación nacional y

además modificó el tamaño de este órgano legislativo estableciendo un número fijo de 400 diputados. El sistema electoral de la reforma política de 1977 combinó dos principios para la elección de diputados: 300 diputados fueron electos por el principio mayoritario en distritos electorales y 100 en circunscripciones de representación proporcional.

Al introducir la noción de proporcionalidad, la fórmula de integración de la Cámara Baja dejó atrás un patrón de representación estrictamente territorial, en el cual se dividía al país en una cantidad de distritos que no era fija, pues se modificaba en cada elección y en donde se elegía al candidato que obtuviera la mayoría simple de los votos. La proporcionalidad, en cambio, daba opciones de representación a las minorías políticas, al asignar las 100 diputaciones plurinominales de acuerdo a la proporción de votos obtenidos en las cuatro circunscripciones plurinominales. Con esas reglas, la ley generó un marco institucional favorable a la incorporación de fuerzas políticas anteriormente excluidas de la arena electoral, en especial las tendencias identificadas con la izquierda.

El impacto de la reforma en el conjunto del sistema de partidos fue muy positivo. En la contienda de las elecciones intermedias de 1979 compitieron siete partidos, ampliando la escenografía política que prevaleció en el sistema de partidos, integrado por cuatro opciones partidarias; PAN, PRI, PPS y PARM. A las cuales se sumaron otros partidos como el Comunista Mexicano, el Socialista de los Trabajadores y el Demócrata Mexicano.

Los resultados de la elección de 1979 muestran algunos contrastes con la elección anterior. Destaca el descenso de la votación para el PRI que solo obtiene 69 por ciento y la recuperación de la votación por el PAN, que obtiene 10.7 por ciento de la votación nacional efectiva. El resto de los partidos contendientes lograron cruzar el umbral de 1.5 por ciento de la votación nacional, necesario para mantener su registro. Destaca, así mismo, el desempeño del PCM, que logra una votación nacional de 5 por ciento, después de varias décadas de no participar en elecciones.

Con ello, el PCM refrendó su registro condicionado y dio fin a una etapa distinguida por el abstencionismo y la desconfianza hacia las instituciones. La decisión de participar en la política parlamentaria fue un tema espinoso para la izquierda mexicana, pues tanto en sus formas de organización partidista como en el terreno de los movimientos sociales, siempre concedió más importancia a la democracia social, sobre la democracia política. Durante los años posrevolucionarios, el PCM la organización

más antigua fundada desde 1919, tuvo suficientes motivos para desconfiar de la efectividad de las elecciones y de la representación en las Cámaras del Congreso como medios de la lucha política. Desde 1946 el PCM fue marginado de la escena electoral, como consecuencia, un conjunto de organizaciones y pequeños partidos privilegiaron la acción política de base. Sin llegar a ser una organización clandestina, el PCM mantuvo su oposición a lo que calificaban como política electorera y “cretinismo parlamentario” (Carr, 1996:282). Sin embargo, las oportunidades que ofrecía el marco electoral pusieron a la orden del día el dilema entre participar o abstenerse en las elecciones y renunciar a la representación parlamentaria.<sup>7</sup>

“Para aquel entonces, la izquierda - que apenas salía de la ilegalidad -, era sumamente dispersa, heterogénea y contradictoria. Estaba formada por partidos, grupos, sindicatos independientes o semiindependientes, movimientos populares organizados, órganos de prensa y guerrillas de fisonomía cambiante y fronteras difusas, lo mismo podemos decir de las corrientes ideológicas que la surcaban. En su seno podían ubicarse: marxismo-leninismo de corte prosoviético, trotskismo, maoísmo y diferentes versiones de eurocomunismo, así como el nacionalismo revolucionario y el cristianismo social en todas sus versiones” (Semo, 1997:78).

De ahí que el debate sobre las tácticas electorales y parlamentarias dividiera a los sectores de la izquierda. Pese a ello hubo diversos proyectos de alianza y fusión, orientados a aumentar la efectividad electoral. En las elecciones Federales de 1979 para renovar la Cámara de Diputados el registro del PCM aglutinó a cuatro partidos de la izquierda independiente en una coalición electoral formada por los comunistas, el Partido Socialista Revolucionario, el Partido del Pueblo Mexicano y el Movimiento de Acción y Unidad Socialista. La formación de una coalición electoral de la izquierda era

---

<sup>7</sup> El trasfondo de esa ambivalencia no era una concepción teórica, sino una cuestión histórica: “¿Si los socialistas utilizaban la institución del sufragio - establecida por la burguesía en su lucha contra el absolutismo - para ganar elecciones y legislar un sociedad en vías hacia el socialismo, la burguesía no se volverá a la ilegalidad para defender sus intereses?” Otro dilema asociado al anterior era si la participación parlamentaria y la política electoral conducían al socialismo o reforzaban el orden social existente. Acaso esto explique que desde finales del siglo XIX, hasta el período de entreguerras (1920-1940), los partidos socialistas, mantuvieran una enorme cautela sobre su participación política. La tradición más radical defendió el punto de vista de que “creer en las batallas parlamentarias “entre ranas y ratones” es una manifestación de lo que Marx calificó como “cretinismo parlamentario” (Luxemburg, 1967:37,cit. en: Przeworski,1990:21). O bien advirtieron sobre los efectos de la participación, sobre el abandono del carácter de los partidos de masas o el abandono de los objetivos finales; en términos teóricos se aducía que las relaciones de representación individualizaban las relaciones de clase, las masas no actuaban directamente sino que delegaban en los parlamentarios - dirigentes la defensa de sus intereses. (Przeworski, 1990: 25-33)

un efecto positivo de los espacios abiertos por la Reforma Política de 1977, cuyas reglas permitieron que el proceso de unificación que continuaría en años posteriores.

A pesar de que en el Partido Comunista la decisión de concurrir a las elecciones ya había sido tomada, los debates al interior del XI pleno del Comité Central fueron intensos. Para los integrantes de la dirección del partido la actividad electoral debería ser solo una de las manifestaciones de la lucha política de la clase obrera; bajo ninguna circunstancia se deseaba reducir la acción política del partido a los mecanismos electorales, ya que ello implicaba "encapsular" al partido. Similares argumentos se esgrimieron acerca de la lucha parlamentaria de los comunistas, cuya tarea permanente debería ser, "convertir en iniciativas de ley las iniciativas de las masas". En un documento de discusión interna se apuntaba:

“Esta será la primera vez que habrá en la Cámara un grupo de Diputados del Partido Comunista Mexicano. Con este solo hecho podemos afirmar que existe ya un cambio importante, pues la presencia de una oposición de clase modifica la estructura tradicional de la Cámara e introduce elementos que rompen con las formas de inmovilidad y adhesión al sistema y al régimen político que han hecho del recinto legislativo una institución ajena a los trabajadores y a su movimiento. El grupo parlamentario del Partido tendrá como una de sus más importantes características la de encontrarse ligado a la lucha del movimiento de masas. Apoyará sus acciones, las defenderá y exigirá que sean respetadas. La manifestación en la calle, la huelga en la fábrica, la lucha en el campo tendrá su eco en el grupo parlamentario comunista”<sup>8</sup>.

El Grupo Parlamentario Comunista (Coalición de Izquierda) se integró con 18 diputados representantes de las cuatro organizaciones de la coalición: Partido Comunista Mexicano, Partido del Pueblo Mexicano, Partido Socialista Revolucionario y Movimiento de Acción y Unidad Socialista. Su composición reflejaba los arreglos entre los partidos, cada uno buscó colocar a sus más destacados cuadros: la coordinación del grupo recayó en Arnoldo Martínez Verdugo, un viejo dirigente comunista, figuraban también Pablo Gómez y Othón Salazar. Por el PPM fue postulado Alejandro Gascón Mercado, un exmilitante del PPS, con fuertes bases de apoyo en el estado de Nayarit.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> No es sorprendente que la izquierda mexicana intentara dar coherencia a las formas de acción de masas y la lucha parlamentaria, después de todo lo que se lograba es que las demandas y el programa revolucionario obrero y de las masas encontrara cauces de expresión, a través de sus representantes en un organismo estatal como la Cámara de Diputados (Véase, Rincón, 1979:141).

<sup>9</sup> Los miembros de la bancada de la coalición de izquierda eran: Becerra Gaytán Antonio.- Campa Salazar Valentín. - Danzos Palomino Ramón.- Fierro Fierro Santiago.- Gascón Mercado Alejandro.- Gómez Álvarez Pablo.- Hernández Téllez Sabino. - Jaramillo Flores Roberto.- Martínez Verdugo Arnoldo.- Pérez Arreola Evaristo.- Peraza Medina Fernando.- Rincón GallardoGilberto.- Salazar Ramírez Othón.-



El apoyo electoral de los partidos competidores a los cargos a la Cámara de Diputados registró variaciones importantes en los comicios celebrados entre 1979 y 1985. El PRI experimentó una caída constante en sus niveles de votación; en 1979 su porcentaje de votación descendió a 69.7 por ciento, en 1982 a 69.4 y en 1985 obtuvo 65 por ciento de la votación nacional efectiva. Estos resultados no amenazaban el control de mayorías absolutas en la Cámara de Diputados, pero si eran indicativos del aumento de la competitividad electoral. Particularmente pusieron en evidencia la erosión del monopolio del PRI sobre los distritos de mayoría relativa: las derrotas del PRI en esos distritos pasaron de 4 en 1976 a 11. Por añadidura, sus márgenes de victoria disminuyeron, ya que solamente 55 distritos fueron ganados por un margen de 20 por ciento de los votos.

Con todo, el PRI era el partido con mejor distribución regional de sus votos, lo cual era una ventaja frente a otros partidos extremadamente regionalizados.<sup>10</sup> En las elecciones legislativas federales de 1985 obtuvo sus niveles máximos de votación en las regiones peninsulares sur (85%) y sus mínimos en la centro - oriente, centro occidente y noroeste (56%, 61% y 63% respectivamente). Pero esa distribución regional encubría un fenómeno asociado a la erosión del apoyo electoral: el predominio de los votantes de zonas rurales. En las elecciones de 1979 y 1985, promedio de votación a favor del PRI en el D.F., era de 46 por ciento, en los distritos urbanos de 55 por ciento, en los distritos mixtos de 73 y en los distritos rurales de 82 por ciento (Molinar,1991:169)

En los que respecta a los partidos de oposición cabe señalar que el PAN mantuvo una tendencia al crecimiento de su votación nacional que pasó de 10.8 en 1979 a 16.3 en 1985. De los partidos minoritarios, solo el PAN logró rebasar el 10% de la votación en alguna región, obteniendo niveles de votación que oscilaron entre el 22 % en la región norte, y el 17% en la centro-oriente y la noreste. Otros partidos solo rebasaron el 10% de la votación en estados particulares: el PARM en Tamaulipas y el PDM en Guanajuato.

---

Sánchez Cárdenas Carlos.- Sánchez Jiménez Juventino. - Salcido Beltrán M. Arturo.- Stephens García Manuel.- Unzueta Lorenzana Gerardo." "Acta Constitutiva del Grupo Parlamentario Comunista (Coalición de Izquierda)

<sup>10</sup> Juan Molinar (1990:413) elaboró un indicador de *eficiencia regional* para medir la distribución del apoyo regional de cada partido. La eficiencia regional resulta de comparar la proporción esperada de votos de un partido contra la proporción observada de votos de este partido. (La proporción regional esperada de votos de un partido es igual al porcentaje del padrón nacional total que cada región aporta. Esto es, si una región presenta, por ejemplo, el 10% del padrón nacional, se esperaría que un partido concentrase el 10 % de sus votos totales en esa región) Desde ese punto de vista el PRI era, durante los años de dominio hegemónico, un partido poco regionalizado, pues en todas las regiones obtenía porcentajes de su votación total cercana a los porcentajes esperados.

Mientras la izquierda independiente registró pérdidas electorales al reducir su votación de 5 por ciento obtenido en 1979 a 3.4 por ciento en 1985, ello a pesar de su experimento de fusión partidista que cristalizó en la creación del Partido Socialista Unificado de México en 1982 [cfr. cuadro II.5].

### **Erosión de la hegemonía**

La elección federal del 6 de julio de 1988 fue excepcional y atípica en varios sentidos. Por primera vez en la historia posrevolucionaria el candidato presidencial del PRI obtuvo una victoria con 50.7 por ciento de los votos y en la Cámara de Diputados perdió la *mayoría calificada* de dos tercios al obtener solo la mayoría absoluta de 260 escaños. En cualquier régimen democrático esos resultados para el partido ganador hubieran sido la prueba contundente de su victoria, más aún si tomamos en cuenta el triunfo de los candidatos del tricolor en 60 de los 64 escaños del Senado, pero para el autoritarismo mexicano estas cifras marcaban el fin de la época del "partido prácticamente único".

El hecho más sorprendente que modificó la escenografía del sistema de partidos fue la irrupción de una coalición electoral de centro - izquierda formada en torno a la personalidad de Cuauhtémoc Cárdenas. El Frente Democrático Nacional (FDN) integrado en octubre de 1987 fue una coalición amplia y laxamente organizada. El cemento que la unificó en la etapa electoral fue el cálculo estratégico de sus participantes y en menor grado el interés común en la realización de un programa. Su gestación resultó de la combinación de tres factores: 1) la escisión de la Corriente Democrática del PRI, cuyos líderes fracasaron en el intento de democratizar el proceso de selección de candidaturas al interior del partido oficial, 2) el apoyo electoral a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas dispensado por los partidos tradicionalmente aliados al PRI - el PPS, PARM y el PST- o "partidos satélites", 3) por último, la decisión del candidato presidencial del partido de la izquierda mexicana, el PMS, de declinar y sumarse a la candidatura presidencial del FDN.

Las modificaciones al marco de la competencia introducidas por la Reforma Electoral de 1987 ofrecieron incentivos para esta singular alianza antisistema. La citada reforma, aumentó a 200 el número de diputados de representación proporcional e incluyó en la Constitución una "cláusula de gobernabilidad", en virtud de la cual se

preveía que en caso de que ningún partido obtuviese la mayoría absoluta (50 % + 1) de los votos en la pista de competencia de la Cámara de Diputados se le asignarían curules de representación proporcional al partido más votado hasta reunir la mayoría absoluta en la Cámara Baja. Claramente, la finalidad de la reforma era proteger el control mayoritario del presidente sobre el Congreso por la vía de la sobre - representación del partido oficial, que en lo sucesivo disputaría un segmento privativo de la oposición: las curules de representación proporcional.

A partir de la elección de 1988, la competitividad electoral se incrementa en forma drástica. Como se aprecia en el cuadro III.6, los distritos monópolicos casi desaparecen , crece la cifra de los distritos multipartidistas y los distritos ganados por la oposición.

**Cuadro III.6**  
*Competencia electoral*  
*(Porcentaje de distritos electorales)*

Año	Tipo de competencia					Victoria Oposición
	Monopolio	Hegemonía Fuerte	Hegemonía Débil	Bipartidismo	Multipartidismo	
1964	28.1	52.2	4.5	14.0		1.1
1967	24.2	61.2	3.6	9.7		1.2
1970	27.0	53.9	1.7	17.4		
1973	18.7	51.3	4.1	21.8	1.0	3.1
1976	35.8	44.6	6.7	11.9	0.5	0.5
1979	9.4	48.0	12.3	6.3	22.7	1.3
1982	1.3	51.7	6.3	26.1	14.0	0.3
1985	3.3	41.7	9.0	21.0	21.3	3.7
1988	1.0	19.0	15.0	8.3	34.0	22.7
1991		25.0	20.0	34.3	17.4	3.3
1994		0.3	15.4	28.3	47.7	8.3
1997			4.0	16.3	34.7	45.0

Los rangos para cada categoría son: **Monopolio**: si PRI >95%; **hegemonía fuerte**: si PRI < 95% pero >70%; **hegemonía débil**: si PRI < 70% pero la diferencia entre el PRI y el segundo partido es >40 puntos porcentuales; **bipartidismo**: si PRI < 70 %, la diferencia entre el PRI y el segundo partido es < 40 puntos porcentuales, el segundo partido > 25 % y el tercer partido < 10 %; **multipartidismo**: si PRI < 70%, la diferencia entre el PRI y el segundo partido es < 40 puntos porcentuales y el segundo partido < 25% o el tercer partido > 10%; **victoria de la oposición**: si cualquier partido > PRI

**Fuentes:** Los datos hasta 1988, fueron elaborados por Bailey, John y Gómez, Leopoldo. Para los años siguientes se consultó: Instituto Federal Electoral, *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*, México, 1993. Instituto Federal Electoral, *Resultados de las elecciones para diputados federales por el principio de mayoría, 1994, 1997.*

En la elección federal de 1988, el candidato presidencial del PRI obtuvo la victoria con una de las votaciones más bajas en la historia posrevolucionaria y perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Para diversos analistas fue evidente que se había trastocado uno de los pilares del presidencialismo mexicano, ya que al no disponer del apoyo de mayorías calificadas, se extinguió su poder ilimitado en el procedimiento de enmienda constitucional. El presidente Carlos Salinas se vio obligado a *negociar* el apoyo de la oposición sobre una variedad de asuntos de la agenda legislativa (Lujambio,1995:108 Cornelius, 1990:62 Crespo,1995:63). En el transcurso de los trabajos legislativos, el PAN formó coaliciones con el PRI, apoyando diversas iniciativas presidenciales y fungió como partido bisagra en la confrontación entre el PRD, el PRI y la presidencia. La legislatura operó con acuerdos y negociaciones bipartidistas que permitieron formar coaliciones de mayoría calificada para aprobar reformas constitucionales.

En la elección intermedia de agosto de 1991 [*cfr.* cuadroIII.7] el PRI recuperó el control mayoritario en la cámara al obtener 321 asientos que le aseguraban 64 por ciento de los votos de la asamblea. Como consecuencia, el ritmo apacible de las rutinas de la colaboración de poderes retornó a su curso normal: la "cámara renovada" actuó como la cámara del presidente. Una prueba fehaciente fue el notable éxito legislativo del presidente Salinas. Durante la LV legislatura se aprobó el mayor número de reformas constitucionales del sexenio, llegando a una cifra de 34 artículos reformados, algunos de ellos fundamentales como el 130, el 3º. y el 27 constitucionales. Dichas reformas fueron resultado de negociaciones y convenios entre las dos bancadas más importantes de la legislatura; el PRI y el PAN. Los acuerdos, contaron también con el apoyo de los partidos minoritarios como el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, dejando al PRD en una posición desfavorable para la construcción de acuerdos legislativos. A lo largo del trienio de la LV Legislatura, la confrontación política fue más espectacular que efectiva; la escena pública de las discusiones fue sacudida por el dramatismo de los duelos de oratoria y por las interpelaciones que insistentemente formularon los diputados opositores durante la celebración de la ceremonia del informe presidencial, alterando el acervo simbólico de la ritualidad presidencialista sin socavar las bases de su autoridad legislativa.

Aunque en los comicios federales de 1994 el PRI obtuvo el triunfo en la elección presidencial y ganó la mayoría en el Congreso, en el transcurso de la LVI Legislatura (1994-1997), dependió de la cooperación de otros partidos para construir mayorías calificadas. En virtud de que la ley electoral de 1993 introdujo un dispositivo contramayoritario para fijar un tope máximo de representación de 60 por ciento impidiendo así la reunión de mayorías calificadas en un solo partido. El PAN intensificó la cooperación legislativa buscando el entendimiento en los temas de la agenda, entre los que se incluyó el compromiso presidencial de una reforma electoral definitiva. Por su parte, la bancada del PRD moderó sus posturas de confrontación, aunque sin consolidar una estrategia cooperativa.

El acontecimiento que aceleró el ritmo gradual de la transición se registró en la elección federal intermedia de 1997, cuyos resultados conformaron la primera legislatura sin mayoría: el partido oficial perdió no solo la *mayoría calificada*, sino la *mayoría absoluta* y el control del gobierno interno en la Cámara de Diputados. Durante la crisis provocada por la instalación de la LVII Legislatura, el *bloque opositor* - una alianza formada por el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y el Verde Ecologista - integró la mayoría necesaria para instalar la cámara erigiendo a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política en el nuevo órgano de gobierno y dándole un carácter rotatorio a su presidencia. El conflicto también se manifestó en el dominio lógico significativo de los rituales y ceremonias legislativas: un destacado líder de la oposición respondió al informe del presidente Zedillo, trastocando el significado de una ceremonia vital en la ratificación del poder simbólico de la investidura presidencial.

Por consiguiente, Ernesto Zedillo, gobernó en el segundo trienio de su mandato bajo el equilibrio de un *gobierno con control dividido del Congreso*; cohabitó con una cámara multipartidista integrada por 238 diputados del PRI, 125 del PRD, 120 del PAN, 6 del PVEM, 7 del PT y 3 diputados independientes, en la que ninguno de los grupos parlamentarios dispuso por sí solo de los votos requeridos para la aprobación de piezas legislativas. Por una parte, para obtener apoyo a su agenda legislativa buscó construir coaliciones de voto con los partidos opositores, por otra, los asuntos públicos no se procesaron exclusivamente en la *red de asuntos* diseñada por las agencias del Ejecutivo y pasaron por el filtro del Congreso: un mayor número de partidos, líderes e intereses políticos participaron en el debate y la negociación legislativa.

## CAPITULO IV

### GRUPOS PARLAMENTARIOS: VÍNCULOS Y JERARQUÍAS

Como en otras asambleas legislativas la actividad parlamentaria en la Cámara de Diputados de México es ante todo una actividad de grupos y coaliciones. Los líderes de los grupos parlamentarios se encargan de dirigir el debate, confeccionar el orden del día, regular el flujo de la presentación de iniciativas legislativas y garantizar el voto unificado de sus miembros.<sup>1</sup> En lugar de responder a sus preferencias individuales o atender al interés de la comunidad de votantes en los distritos, los diputados siguen predominantemente la línea y el programa de sus respectivos partidos. Dicho comportamiento es común a las delegaciones legislativas de los partidos con representación parlamentaria las cuales exhiben grados variables de disciplina y cohesión.

El objetivo de este capítulo es caracterizar la relación entre los partidos y sus bancadas parlamentarias. Abordaré algunos aspectos de su modelo organizativo relacionados con las reglas de postulación de candidatos, la estructura de las carreras y los métodos de coordinación en los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD. En lo subsiguiente, me propongo mostrar que la disciplina y cohesión de los grupos parlamentarios se explica por el impacto de la regla constitucional, que desde 1934, prohibió la reelección consecutiva para los congresistas. La no - reelección favoreció la centralización del proceso de nominación en el PRI y posteriormente, al combinarse con el sistema mixto de representación proporcional propició el fortalecimiento de las maquinarias centrales de los partidos opositores gracias al poder para configurar las listas de candidatos. Contrariamente al argumento culturalista que atribuye el comportamiento de los integrantes de los partidos a los valores, prácticas y símbolos compartidos, sostenemos que las reglas

---

<sup>1</sup> Los grupos parlamentarios son entidades reconocidas legalmente con atribuciones y derechos en el procedimiento legislativo. La concepción moderna de grupo parlamentario data por lo menos de febrero de 1900, fecha en que el partido parlamentario laborista acuerda constituirse como grupo Laborista en el Parlamento Británico. En Francia es en 1910 que ocurre el reconocimiento formal de los grupos parlamentarios, y se consigna en el reglamento de la asamblea. Italia lo hace después de que entra en vigor el sistema de representación proporcional en el reglamento de 1920 (Véase. Pérez-Serrano, 1989).

institucionales y la organización partidista inciden sobre el comportamiento estratégico de los políticos. En ese sentido, la *cultura política autoritaria* vigente bajo el prolongado dominio legislativo del PRI, no fue el mecanismo causal del comportamiento de los diputados, sino la derivación de las reglas institucionales del autoritarismo mayoritario<sup>2</sup>. Más aun, las diversas subculturas partidistas, sus formas de intercambio, prácticas y simbolismos, no pueden comprenderse al margen de los arreglos institucionales.

Basándome en esa premisa, examinaré la relación entre los partidos y sus grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados. En la primera sección, comparo las reglas de postulación de candidatos en los principales partidos nacionales y el impacto de la competitividad electoral sobre la composición de los grupos parlamentarios. Como veremos, tanto el PRI, el PAN y el PRD se apegan a un modelo de nominación centralizado para elegir a sus candidatos, pero difieren entre sí por la naturaleza del postulador, el procedimiento y el número de agentes participantes. En otro apartado describo los vínculos tradicionales de afiliación política y el papel de las relaciones familiares en la promoción de las carreras legislativas. Posteriormente, evalúo las consecuencias de la regla que prohíbe la reelección inmediata sobre la continuidad de las carreras legislativas y la cohesión de las bancadas. Por último, caracterizo los modelos de coordinación e intercambio entre los líderes y los miembros de los grupos parlamentarios, con la intención de tipificar los rasgos de las *subculturas partidistas* que coexisten en la Cámara de Diputados.

---

<sup>2</sup> En un ensayo reciente Jorge Alonso propuso un enfoque para estudiar a los partidos políticos y la identidad partidaria, en el cual sostiene que cada partido es portador de una específica cultura política formada por las prácticas, los simbolismos para conseguir y desempeñar el poder. Los partidos moldean y definen su identidad en una arena política; “En esta contienda se propicia la sacralización de determinados principios que acotan las posibilidades de negociaciones. La definición de los adversarios y las posibilidades de alianzas llegan a ser punto central de su discurso, pero sobre todo de su acción.” Según este autor, la cultura política se puede percibir en los hechos, como los estilos de decisión interna para postular candidatos, en la articulación de valores y prácticas (ideología) y en la posición en las negociaciones gobierno-partidos. Su apuesta es que cada partido es portador de una cultura política particular, que intercomunica con las otras culturas partidistas en la arena política. El PRI sería en esta tónica, portador de una cultura del conformismo acrítico, del fraude y de la impunidad, la cultura del reacomodo de grupos. La disciplina partidaria es vista como una pieza clave en la cultura del PRI. Mi objeción a este análisis es que confunde comportamientos específicos con la cultura, a la que se adjetiva indiscriminadamente, sin llegar a una definición clara del mapa cultural del partido; el tema requiere cautela. De ahí que nuestro análisis se concentre en el nivel de las reglas formales e informales, que inciden sobre la organización de partidos y sus delegaciones legislativas. (Alonso, 1994: 115-184) Un punto de vista similar, aunque bastante impresionista sobre la cultura política del PRI y PRD, se encuentra en (Gutierrez, 1989: 48-49)

## Partidos y grupos parlamentarios

En su obra clásica sobre los partidos políticos, Maurice Duverger (1992: 211-221) destacó la importancia de las relaciones entre las armazones partidistas y sus delegaciones parlamentarias. Distinguió tres tipos de relación: el dominio de los parlamentarios sobre el partido; el equilibrio relativo entre parlamentarios y dirigentes del partido y el dominio del partido sobre los parlamentarios. De acuerdo con Duverger, el equilibrio o el grado de autonomía de los parlamentarios, es atribuible a factores exteriores, como el sistema electoral y a las reglas internas de la estructura partidista. Generalmente, un sistema electoral mayoritario favorece el dominio de los parlamentarios sobre el partido y una estructura descentralizada de organización. En contraste, los sistemas proporcionales con listas bloqueadas de candidatos, favorecen el dominio del partido sobre los parlamentarios y la cohesión del grupo parlamentario.

En la literatura *neoinstitucionalista* estas proposiciones han sido una referencia básica para analizar la autonomía de las bancadas legislativas y la disciplina de voto. Hay consenso en que las relaciones entre el sistema electoral y las reglas internas de los partidos en la selección de candidatos, son determinantes del comportamiento político y la cohesión de los partidos legislativos (Nacif, 1995; Morgenstern, 1997). Pero existen distintas respuestas al siguiente problema de acción colectiva: ¿cuándo y por qué los diputados, considerados individualmente, delegan la autonomía de sus decisiones a una instancia central del partido político?

Desde el enfoque *utilitarista*, los partidos políticos son organizaciones complejas, que al margen de sus metas declaradas, forman un equipo de personas que tratan de controlar el aparato de gobierno mediante el poder conseguido en elecciones constitucionalmente correctas (Downs, 1973:27). Los políticos son considerados como individuos racionales y egoístas, cuya principal motivación es el deseo de maximizar sus oportunidades de escalar en su carrera política. Algunos estudiosos del Congreso estadounidense (Cox y McCubbins, 1993:109) suponen que el objetivo de los legisladores es alcanzar la reelección y aumentar su influencia en las comisiones legislativas. En razón de ello, sus decisiones estratégicas serán distintas si las oportunidades de carrera se hallan centralizadas en las maquinarias de



partido o dependen de las relaciones con los electores de sus distritos. Generalmente, la disciplina y cohesión legislativa, definida como la frecuencia con que los diputados votan de acuerdo a los intereses e instrucciones de su partido, se ve favorecida en los sistemas electorales no competitivos y con procedimientos de nominación centralizada de candidaturas: sí los jefes del partido están en condiciones de controlar centralmente las postulaciones a los cargos de elección, entonces los hilos de la disciplina estarán firmemente atados (Morgenstem, 1997).

En la misma tesitura Panebianco (1990: 25) considera a los partidos como organizaciones que distribuyen entre sus miembros incentivos selectivos e incentivos colectivos, con la finalidad de desarrollar metas y programas comunes. Los *incentivos selectivos* son los cargos y las posiciones de prestigio repartidos desigualmente entre los miembros de la organización, en tanto que los *incentivos colectivos*, consisten en metas ideológicas, programas de acción, orientados a construir la identidad partidista. Bajo este enfoque, las candidaturas pueden ser consideradas como *incentivos selectivos* codiciados por los miembros arribistas de una organización, por lo cual la disciplina y cohesión de partido es más frecuente cuando existe la distribución centralizada de incentivos selectivos (Panebianco, 1990:40). No obstante, la configuración organizativa de los grupos parlamentarios es irreductible a la distribución de incentivos selectivos, puesto que los *incentivos colectivos*, tales como metas ideológicas, programas de acción y símbolos de identidad, son también un poderoso vehículo de cohesión partidista, aún entre los miembros interesados en escalar posiciones en la carrera política.

### **El partido hegemónico y la nominación de candidatos**

El PRI hizo de la cláusula constitucional que prohíbe la reelección consecutiva de los legisladores, una de las piezas centrales para lograr la cohesión y disciplina de sus miembros, ya que dicha regla ha afectado los patrones de circulación política de sus cuadros legislativos concentrando el proceso de nominación en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y en las camarillas de la administración pública. La cláusula de no reelección, rompió la conexión electoral entre el representante y su electorado en los distritos, en la medida en que las oportunidades de carrera se centralizaron en las redes de

*patronazgo* presidencial. Por consiguiente, bajo un sistema de partidos no competitivo, los aspirantes a continuar una carrera política encontraron más ventajas en cooperar con el partido y muy costoso seguir sus preferencias y el interés de la comunidad de votantes en su distrito.

El proceso de nominación de candidatos en el PRI ha operado como una transacción entre actores corporativos y no como una competencia entre individuos con ambiciones políticas y bases de poder independiente. Dado el impedimento para cultivar carreras legislativas basadas en el apoyo de los electores, el reclutamiento y promoción de los miembros del poder legislativo, ha dependido de agentes postuladores como los sectores corporativos, los grupos de poder regional y las camarillas de la administración pública, articuladas en una red vertical y jerárquica, en cuya cúspide se encontraba el Jefe real del partido: el Presidente de la República.

De acuerdo con las reglas internas de selección de candidaturas en el PRI, el Comité Ejecutivo Nacional disfrutaba de la facultad para decidir sobre la convocatoria a la elección de los candidatos y los procedimientos a seguir en cada distrito. Formalmente conduce todo el proceso, desde el diseño de las listas y su depuración, hasta la organización de las convenciones en los distritos electorales en las cuales se oficializan las candidaturas, mediante votación o consulta plebiscitaria. Pero en las fases decisivas del proceso los postuladores con más influencia han sido el Ejecutivo Federal y los líderes de los sectores, relegando a un papel secundario a los Comités Directivos Estatales (CDE) y a los gobernadores. En la década de los setenta un estudioso estimó que "(...) el presidente escogía personalmente a cerca del 20 por ciento de los diputados. Los gobernadores y los caciques regionales nombraban al 15 por ciento. A los partidos de oposición se les concedía el 5 por ciento. El 60 por ciento restante provenía de los sectores del PRI" (Smith, 1978:255).

El proceso de reclutamiento de los candidatos a ocupar asientos en la Cámara de Diputados transcurría regularmente por varias etapas. En la primera etapa el CEN del PRI recolectaba la información sobre los candidatos y elaboraba una "ficha" con información sobre la trayectoria política del aspirante, su vinculación a grupos políticos o camarillas, sus preferencias ideológicas, debilidades y hábitos personales (Langston, 1998:471). Puesto que los agentes del Poder Ejecutivo y los miembros del CEN del PRI, no conocían

personalmente a todos los aspirantes, buscaban allegarse información confiable a través de los delegados estatales del CEN y la Oficina de Investigación Política de la Secretaría de Gobernación. Así pues, la formación de las listas y la nominación de los candidatos del partido fue producto de un proceso de recolección de opiniones, consulta y regateos en donde los líderes del partido y las camarillas nacionales permitieron a los sectores y los gobernadores hacer propuestas sobre cierto número de aspirantes a ocupar las candidaturas, aunque se reservaron el derecho de veto final sobre la identidad específica de las personas. La segunda etapa del proceso, consistía en la depuración de la lista. Durante esta etapa los sectores del partido entablaban una lucha por conservar sus cuotas de poder en los distritos electorales. En la última etapa, el presidente, auxiliado por sus "hombres de confianza", repasaba y palomeaba la lista, compuesta por uno o dos candidatos para cada distrito, conocía detalles sobre la trayectoria de los candidatos y modificaba su contenido de tal forma que aún los aspirantes considerados absolutamente seguros, prácticamente "amarrados", corrían el riesgo de no ser incluidos al final en la lista de ternas (Langston, 1998:472).

El Presidente en funciones concentraba el poder para nominar y vetar a los candidatos a las plazas de diputados federales, pero su labor no era un solitario ejercicio de selección. La popular imagen del *dedazo* presidencial, soslaya una serie de etapas en las que la renovación trienal de la legislatura ponía a prueba la capacidad del Presidente en turno y su círculo de hombres de confianza, para formar una coalición nacional de grupos políticos regionales y sectores del PRI. Habitualmente se ha pensado que el Presidente en funciones tenía mayores oportunidades de construir una coalición de apoyo al integrar la *cámara renovada*, es decir, la legislatura que se renueva en las elecciones legislativas intermedias, que sobre la *cámara heredada*, presumiblemente formada por el presidente anterior.

Acaso la secuencia de las negociaciones para nominar a candidatos a las plazas de diputados para las elecciones de 1985 y 1988, ofrezcan un buen ejemplo sobre los arreglos y compromisos que circundan el ejercicio del poder de nominación. En las elecciones intermedias de 1985, el presidente Miguel de la Madrid permitió que sus aliados y los aspirantes en la carrera presidencial participaran en las nominaciones. Delegó la función de confeccionar las listas en Adolfo Lugo Verduzco, quien era presidente del CEN del PRI y amigo íntimo del presidente, y en Emilio Gamboa Patrón, su secretario particular y

consejero cercano. Participaron también dos aspirantes a la presidencia; Manuel Barlett quien se desempeñaba como Secretario de Gobernación y Carlos Salinas, titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Posteriormente, en la selección de candidatos para las elecciones concurrentes de 1988, el presidente De la Madrid fungió como mediador de la disputa de los grupos vinculados al candidato presidencial Carlos Salinas. En las negociaciones para definir las candidaturas al Congreso participaron el grupo de José Córdoba-Patricio Chirinos-Luis Donald Colosio y el grupo aliado con Manuel Camacho Solís (Langston, 1998: 470-472). En la contienda por definir posiciones los dos grupos se disputaron el control de las candidaturas del Congreso, aunque el presidente de la Madrid decidió finalmente quiénes serían los ganadores en la fase final de la confección de listas.

Este patrón de selección mostró una estabilidad excepcional hasta la elección federal de 1988 en la cual los sectores del partido exhibieron sus limitaciones para ganar distritos en elecciones competidas. A partir de la XIV Asamblea del PRI, celebrada en 1990, el presidente Salinas y el líder del partido Luis Donald Colosio, impulsaron una reforma interna para reducir el predominio de las corporaciones y fortalecer los comités directivos estatales y municipales del PRI (Hernández, 1998: 216). Como veremos, una de las consecuencias de esta decisión se reflejó en la selección de candidatos y la composición de las bancadas del PRI.

### *Patronazgo y cuotas corporativas*

Desde finales de los años treinta, el control y reparto de las candidaturas a los cargos de elección en el partido oficial, se realizó bajo un patrón centralizado y vertical de intercambio. En las elecciones legislativas intermedias de 1937 los diputados del Partido de la Revolución Mexicana integrantes de la XXXVII legislatura 1937-1940, fueron seleccionados por primera vez, repartiendo cuotas entre los sectores obrero, campesino y militar (Enríquez, 1988: 166). La participación de los sectores en el proceso de nominación de candidaturas al Congreso, se inscribió en la transformación corporativa del Partido Nacional Revolucionario (PNR) impulsada por el presidente Lázaro Cárdenas en 1937. Una vez constituida la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en 1936 e iniciado el proceso de unificación de las organizaciones campesinas, la tarea inmediata fue abrir un

espacio político-institucional a los dirigentes. Esta decisión se justificó bajo el argumento de que la lucha político electoral y el ejercicio de cargos de elección popular por parte de los líderes sectoriales, daba la oportunidad de cambiar los viejos métodos de hacer política, para que esta fuera “un arma sencilla, honesta y eficaz al servicio de los principales sectores del pueblo” (Enríquez, 1988:167).

Algunos críticos, como Vicente Fuentes Díaz, advirtieron que el ingreso de los líderes obreros a la Cámara de Diputados era simplemente una forma de repartir el *botín político* entre el grupo cetemista. Aún así la opinión prevaleciente en los círculos del poder político era que la distribución de candidaturas entre las organizaciones del partido garantizaba la representación popular. La integración de la legislatura en 1937, confirmó que las candidaturas eran los incentivos reservados a los líderes de las corporaciones: la primera diputación obrera estuvo integrada por 27 diputados, entre los que figuraban Fernando Amilpa, Jesús Yuren, Celestino Gasca y Lombardo Toledano. En tanto que la diputación campesina se formó por 32 diputados federales, mientras la diputación militar era un grupo más bien desorganizado y poco cohesivo pero influyente en la legislatura (Enríquez, 1988:167).

De esa manera, la designación de diputados por el sistema de *cuotas sectoriales* favoreció la centralización política a costa de los intereses locales y regionales. La distribución sectorial de oportunidades políticas siguió una evolución regular que sufrió solo leves modificaciones en la magnitud de las cuotas asignadas a cada sector. Entre 1943 y 1976, el sector campesino había reducido su participación en el reparto pasando de 30-40 por ciento a 25.4 en 1967 y 28.6 en 1976; mientras que el sector obrero incrementó su participación al pasar de 15 por ciento de las curules en 1943 a 29 por ciento de las curules en 1976; en tanto que el sector popular captó desde 1943 a 1976 una proporción de curules que osciló entre 53 y 41 por ciento (Smith, 1971:258). En muchos sentidos, esta distribución no fue, en absoluto, un reflejo de la composición y peso numérico de la membrecía de cada sector. El sector campesino era el más numeroso dentro del PRI; en 1960 representaba 40 por ciento (3,000,000) y en 1978 con 58 por ciento (7 726 060) de los afiliados solo captó 25 por ciento de las candidaturas. Por otro lado, el sector obrero representaba en 1960, 33 por ciento de la membrecía (2, 500, 000) y en 1978, 24 por ciento, y captó alrededor de 29 por ciento de las curules en 1976. El sector popular

representaba 17 por ciento de los afiliados en 1978, y obtuvo 41 por ciento de las candidaturas (Garrido, 1987: 75).

En el marco de la reforma electoral de 1977, las reglas de reparto de candidaturas sufrieron un reajuste. Con la fórmula mixta de integración de la Cámara de Diputados en la cual 300 diputados se eligieron por el principio de mayoría y 100 por el de representación proporcional, se abrieron dos pistas de competencia: un segmento de competencia mayoritaria en la cual el PRI tenía asegurados los triunfos y la pista proporcional en la cual competían los partidos opositores entre sí. Para los sectores del PRI había crecido el número de candidaturas disponibles y en consecuencia las oportunidades para aumentar su poder de *negociación* y la cuota en el reparto del *botín político* de las candidaturas. Por su parte, para el presidente José López Portillo y el círculo interno de la elite, la intención no era llegar a un nuevo equilibrio entre los sectores, sino crear oportunidades para los candidatos con experiencia en la administración pública federal. Las organizaciones obreras presionaron para aumentar su cuota, en una acción concertada desde el organismo cúpula del Congreso del Trabajo, logrando aumentar ligeramente el número de candidaturas asignadas, pasando de 42 posiciones de las 196 ganadas por el PRI en la L legislatura (1976-1979) a ocupar 70 nominaciones de las 300 diputaciones uninominales. Si bien en términos relativos el crecimiento de la bancada obrera no fue tan espectacular, ya que sólo incrementó su participación del 21 al 23 por ciento del total de candidaturas (Arredondo, 1982:20).

La disputa en torno a la nominación de candidatos para la LI legislatura (1979-1982), arrojó un balance positivo para los políticos vinculados a la administración pública y adheridos formalmente al sector popular. Del total de 300 candidaturas, 70 (23.3%) fueron para el sector obrero, 48 (16.0%) para el sector campesino y 182 (60.7%) para el sector popular. La tendencia se consolidó en los procesos de nominación de candidatos de las legislaturas subsecuentes: en la elección para la LII legislatura (1982-1985) 72 candidaturas (25%) correspondieron al sector obrero, 45 (15%) al campesino y 181 (60%) al popular. En la nominación para la LIII legislatura (1985-1988), se asignaron 72 (24.0%) candidaturas al sector obrero, 47 (15.7%) al campesino y 181 (60.3%) a candidatos del sector popular (Pacheco y Reyes, 1987:52).

Cabe subrayar que los acuerdos de distribución de cuotas no favorecieron por igual a las organizaciones integrantes de los sectores. La razón principal se encuentra en las características de la organización interna y la distribución regional de la influencia de cada corporación. El sector obrero, estuvo dominado por la CTM y por una generación de líderes encabezados, hasta 1997, por Fidel Velázquez y posteriormente por su sucesor, el líder vitalicio del Sindicato Unico de Trabajadores Electricistas (Suterm); Leonardo Rodríguez Alcaine. La CTM posee una estructura dual compuesta por 34 federaciones estatales y 31 sindicatos de industria. Las federaciones estatales forman una red de pequeños sindicatos de empresa con inserción local que abarca una variedad de oficios del sector industrial y de servicios. En cuanto a la acción política, tradicionalmente han sido dependientes de los líderes cetemistas agrupados en el Comité Ejecutivo Nacional. Velázquez y su grupo cercano utilizaron las candidaturas para premiar a los miembros leales, impulsando las carreras políticas de los dirigentes de las federaciones estatales. En contrapartida, la capacidad de negociación de los sindicatos de industria como el Suterm, el Sindicato de Trabajadores Ptoleros de la República Mexicana (Stprm) y el de los ferrocarrileros, ha permitido que sus líderes nacionales disputen abiertamente - sin esperar ser apadrinados - las candidaturas del sector obrero.

Regularmente la CTM captó el mayor número de candidaturas del sector obrero. En 1979 obtuvo 45 (64%) diputaciones, 50 (67%) en 1982 y 51 (71%) en 1985. A su vez, otras centrales como la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos de la República Mexicana (CROC) retuvo en promedio 11 candidaturas (16%) en los tres períodos, la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) obtuvo dos nominaciones en 1979, tres en 1982 y en 1985 (Reyes,1990:28-29).

El sector agrario se constituye por una organización unitaria que controla casi en forma absoluta la distribución de candidaturas. La Confederación Nacional Campesina (CNC) obtuvo en la elección de 1979 46 de las 48 candidaturas asignadas al sector, en la elección de 1982 44 de las 45 candidaturas y en la de 1988 obtuvo la representación exclusiva del sector agrario con 54 candidaturas. Mientras la Central Campesina Independiente (CCI) solo captó tres candidaturas entre 1979 y 1985. Aunque los diputados del sector agrario provienen predominantemente de una sola central, su cohesión e influencia en las delegaciones legislativas del PRI es inferior a la de la diputación obrera.

Dada la baja cohesión de sus organizaciones, entre los líderes del sector popular han operado otro tipo de acuerdos en la distribución de incentivos. Aunque regularmente capta la cuota más grande de candidaturas, las distribuye entre un conjunto de organizaciones y grupos heterogéneos. Los contingentes organizados en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), MNJR, ANFER, compiten con las camarillas y grupos políticos informales vinculados al sector público. Los datos de Pacheco y Reyes, (1987:57) muestran que las organizaciones fueron perdiendo terreno ante las camarillas de la administración pública, pues del total de candidaturas obtenidas por el sector popular, los funcionarios federales y funcionarios locales, captaron 68 candidaturas en 1979, 64 en 1982 y 68 en 1985. Este sesgo favorable a la categoría de los funcionarios, dio lugar a un tipo de *representación funcional* en donde el perfil parlamentario corresponde a políticos con capacidades técnicas y experiencia que les habilitan para cumplir la función específica de control de la agenda legislativa y al mismo tiempo sirven de canales de comunicación entre el poder legislativo y las agencias del ejecutivo (Reyes,1996:149). Esta ha sido una vía idónea para superar los obstáculos de la profesionalización de cuadros impuesta por la regla de no-reelección consecutiva: la ausencia de carrera parlamentaria en donde la antigüedad y la especialización conduzcan al ascenso en los puestos legislativos, se subsanó con la promoción de funcionarios entrenados en los niveles local y federal de la administración pública. Una ventaja adicional, fue que los diputados promovidos por esta vía mantienen lazos de *lealtad* hacia los grupos políticos estatales o las camarillas nacionales que los apoyan en sus carreras políticas; así los diputados especializados en áreas del quehacer legislativo, en su condición de expertos no tuvieron incentivos para frenar o desaprobar iniciativas del ejecutivo, pues afectaba su interés por continuar en la carrera política.<sup>3</sup>

Al entrar en vigor el Código Federal Electoral de 1987, las reglas informales del reparto y asignación de las diputaciones se negociaron de nueva cuenta. El número de escaños plurinominales aumentó a 200 y el total de asientos en la Cámara de Diputados

---

<sup>3</sup> En referencia a la representación funcional Reyes del Campillo anota: “Esta representación ha sido el mecanismo privilegiado para sostener la hegemonía del Poder Ejecutivo en el Congreso de la Unión, pues es a partir de ella que se lleva a cabo la legalización de las políticas gubernamentales. Para ello los equipos de trabajo, principalmente del ejecutivo federal, seleccionan su propio personal a quienes tendrán la responsabilidad de instrumentar en la Cámara sus políticas respectivas. El *Know how* y la lealtad se combinan para concretar la subordinación del Poder Legislativo a las directrices del poder presidencial”



llegó a 500. Para la bancada del PRI el incremento del número de diputaciones plurinominales era ventajoso, pues las reglas electorales contemplaban la participación del partido mayoritario en el reparto de curules plurinominales, hasta alcanzar 350 diputaciones en la Cámara Baja. Las elecciones federales de 1988 fueron la ocasión para poner a prueba las ventajas del nuevo ordenamiento legal y su funcionalidad con el reparto de cuotas sectoriales. Las candidaturas uninominales se repartieron siguiendo las tendencias observadas: 66 candidaturas fueron para el sector obrero (22%), 54 para el sector campesino (18%) y 180 para el sector popular (60%). (Pacheco y Reyes,1989:67) Mientras que en las listas plurinominales de las cinco circunscripciones se inscribió en los diez primeros lugares a miembros de los sectores y políticos para los que se deseaba una victoria segura. Sin embargo, la competitividad de las elecciones del 6 de julio de 1988, arrojó resultados no esperados. El PRI obtuvo solo el 51.1 por ciento de la votación nacional de diputados y experimentó 66 derrotas distritales. Dada la caída en su caudal de votos, apenas si alcanzó 27 diputaciones plurinominales, cuya asignación muestra también un sesgo favorable al sector popular, ya que correspondieron 6 al sector obrero, 2 al campesino y 19 al popular.

Las derrotas no afectaron uniformemente a cada sector, ya que de los 66 candidatos derrotados, 20 pertenecían al sector obrero (entre los que se contaban 17 miembros de la CTM), 3 del sector campesino y 43 del sector popular (6 funcionarios federales y 14 funcionarios locales) (Reyes,1996:173). El sector obrero fue posiblemente el más afectado, particularmente los candidatos postulados por las federaciones estatales, pues 12 de sus 30 candidatos perdieron la elección.

### *Descentralización de las nominaciones*

Como hemos visto, antes de 1988 los comicios habían sido el medio para formalizar el reparto de curules acordado en la cúpula, pues existía un alto grado de certidumbre acerca del éxito electoral de los candidatos del PRI. Sin embargo, el aumento de la competitividad electoral en la pista de las elecciones legislativas modificó las reglas del proceso de nominación y las formas de coordinación de la fracción legislativa. La competitividad

---

(Reyes,1996:144-145)

electoral puso en evidencia la tensión entre formar una coalición más acorde con las preferencias políticas de la agenda legislativa presidencial y las presiones del electorado para aumentar y diversificar la coalición, con el objetivo de reducir las oportunidades de la oposición en la arena electoral (Cook, Middlebrook y Molinar, 1996:60).

Entre 1991 y 2000, el PRI participó en cuatro procesos electorales federales para renovar la legislatura. En 1991 y 1994, pasó por una fase de recuperación, para después mostrar una pérdida de eficiencia electoral y capacidad para construir coaliciones mayoritarias. En la elección intermedia de 1997 perdió la mayoría absoluta de las curules y en la elección concurrente de 2000 dejó de ser el partido gobernante. ¿Cuáles fueron las implicaciones de estos resultados electorales para la formación de sus bancadas legislativas? ¿Qué equipos y sectores ejercieron influencia en la postulación de candidatos triunfadores?

En la elección federal de 1991, con el fin de responder a las presiones de los grupos políticos y satisfacer a la diversidad de electorados, el PRI y el Presidente de la República, en su papel de jefe real del partido, modificaron las reglas informales de distribución sectorial de candidaturas. El círculo interno de la elite vinculada al presidente Salinas llegó a un arreglo entre los equipos de los aspirantes a la candidatura presidencial, quienes se repartieron las postulaciones de candidatos para los integrantes de sus camarillas políticas. Si bien, el *dedazo* presidencial, también dio juego a los gobernadores y los grupos locales de poder, quienes obtuvieron beneficios políticos en la nominación de candidatos más experimentados y con posibilidades de éxito electoral como futuros reclutas a las plazas de diputados federales

En los comicios de 1991, el PRI recuperó su posición dominante al obtener 290 triunfos distritales y 30 plurinominales. Los diputados electos a la LV Legislatura (1991-1994) formaron una delegación integrada básicamente por el sector popular (UNE), en virtud de que sus candidatos ganaron en 180 distritos, mientras el sector obrero y el campesino obtuvieron las 110 posiciones restantes. Más allá de su adscripción organizativa, al interior de la bancada coexistieron grupos políticos formados por los *equipos* de los gobernadores y los miembros del gabinete aspirantes a la nominación para la presidencia de la República.

Como señalamos anteriormente, la integración de la bancada del PRI en la LV Legislatura (1991-1994) fue producto de un arreglo entre distintos grupos políticos motivados por sus ambiciones presidenciales. Ninguno de los considerados como precandidatos en la carrera Presidencial de 1994, logró controlar el proceso de nominación. Desde la Secretaría de Hacienda Pedro Aspe apoyó la inclusión de Angel Aceves Saucedo en la lista de candidatos plurinominales y promovió su nombramiento como presidente de la Comisión de Hacienda en la Cámara de Diputados. Manuel Camacho Solís, intervino en la postulación de los candidatos a las diputaciones por los cuarenta distritos de la capital, en tanto que, Luis Donaldo Colosio desde la presidencia del CEN del PRI, promovió las candidaturas de personajes con experiencia previa en cargos en el partido, como Fernando Ortíz Arana y César Augusto Santiago quienes se desempeñaban como Secretario General y Secretario de Acción Electoral en el partido oficial (La Jornada, 28-09-91). La red de poder formada por Patricio Chirinos- José Córdoba Montoya impulsó la carrera legislativa de funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue). En conjunto, las camarillas del sector público seleccionaron a 58 del total de 321 diputados de la bancada priista; 14 de ellos ganaron lugares en las listas de representación proporcional y 42 obtuvieron el triunfo en algún distrito de mayoría relativa [*cf.* cuadro IV.1].

Por otra parte, los antecedentes de carrera de los diputados a la LV Legislatura, revelan la influencia de los gobernadores y grupos de poder local. El peso de los legisladores con experiencia en los gobiernos estatales y municipales fue comparativamente más importante que el de los legisladores con experiencia en la administración pública federal, ya que 223 (69.5%) diputados habían desempeñado algún cargo en la administración pública estatal y local [*cf.* cuadro IV.2]. Cabe añadir que 34 por ciento de los diputados uninominales contaban con experiencia como diputados locales y 24.5 por ciento habían ejercido cargos en las presidencias municipales (Presidencia, 1994). Ello refuerza la proposición de que la eficiencia electoral del PRI en las elecciones de 1991 se debió, entre otras cosas, al arraigo local de los candidatos, ya que 147 de los 290 diputados uninominales habían desempeñado con anterioridad cargos en los gabinetes estatales o en puestos de menor jerarquía.

La composición de la bancada del PRI denotaba la escasa importancia de la estructura partidista en la formación de sus cuadros. Solamente 10 por ciento de los diputados había

ocupado cargos en el CEN del PRI; 3.8 habían sido delegados estatales y 1.5 por ciento ejercieron cargos en el Consejo Político Nacional. La trayectoria en los cargos de la estructura estatal se comportó de manera similar, pues en conjunto 71 por ciento de los diputados carecía de experiencia en cargos de dirección estatal, en tanto que, 9.7 por ciento de los diputados contaban con experiencia como presidente de algún Comité Directivo Estatal del PRI y 12.5 por ciento habían sido Secretarios en el CDE [cfr. cuadro IV.3].

Los diputados con experiencia en el liderazgo de las organizaciones sectoriales integraron un contingente numeroso. De los 320 diputados que formaron la bancada del PRI, 100 había ejercido cargos dentro del sector popular; 71 dirigiendo organizaciones vinculadas al movimiento territorial de UNE, 10 como líderes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y 15 contaban con experiencia en el liderazgo de la estructura del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Formaron parte de la diputación prístia dirigentes como Manuel Jiménez Guzmán, con una larga trayectoria en el sector popular, en donde fue secretario técnico de la comisión política de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), entre 1987-1988, oficial mayor del CEN de la CNOP, 1989-1990 y coordinador general ejecutivo del movimiento territorial UNE, al mismo tiempo que ejercía el cargo de diputado. Otro dirigente destacado fue Jesús González Gortazar, quien fungió como presidente de la Confederación Nacional de Pequeños Propietarios Rurales, entre 1989 y 1991. Miguel Angel Garza, diputado por la primera circunscripción plurinominal, era al mismo tiempo el secretario general del CEN del Sindicato de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS).

En cuanto al sector campesino, 37 legisladores contaban con experiencia en la dirección de la CNC: 21 como secretario general de las Ligas de Comunidades Agrarias y 16 como secretario de algún Comité Regional o Municipal. En la diputación campesina encontramos a líderes de las Ligas de Comunidades Agrarias de los estados: Gustavo Nabor Ojeda, era el máximo dirigente de la CNC en el estado de Guerrero, Javier Rangel, además de haber sido presidente municipal (1972-1974) y diputado local (1986-1989) era el secretario general del Liga de Comunidades Agrarias en Aguascalientes. El líder de la CNC en Sonora, Julián Luzanilla fue postulado por el II distrito electoral del estado, mientras en el estado de Puebla, Melquiades Morales, compitió por el VII distrito, años después de haber dirigido la Liga de Comunidades Agrarias en el estado (Presidencia, 1994). De los

integrantes del Comité Ejecutivo Nacional de la CNC, destaca Hugo Andrés Araujo, quién en el momento de su elección como diputado fungía como secretario de organización del CEN de la CNC y antes de que concluyera la legislatura fue nombrado secretario general de la CNC en 1993.

Los diputados con experiencia en el liderazgo de organizaciones obreras fueron 43 individuos. La mayor parte provenía de la CTM con 25 legisladores, mientras el resto de los diputados había dirigido alguna otra organización entre las que sobresalían la CROC y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, (STPRM) con 5 diputados respectivamente. Entre los diputados cetemistas hubo dirigentes de las Federaciones estatales de Trabajadores, como Armando Lazcano por el Distrito Federal, Juan S. Millán quien además de haber sido Senador por Sinaloa en el periodo 1982-1988, fue dirigente de la Federación de Trabajadores de Sinaloa entre 1981-1987, Francisco Puga de la Federación de Trabajadores de Campeche y Luis Salgado Beltrán quien fue secretario general del Sindicato de Trabajadores de la Industria de las Artes Gráficas entre 1988-1991. En la bancada obrera, destacaban también dirigentes del STPRM como Carlos Romero Deschamps, Secretario de Organización del CEN y Jesús Juárez, secretario general de la poderosa Sección I del STPRM en Ciudad Madero Tamaulipas (Presidencia, 1994).

### *Familias políticas*

En esta sección describiré brevemente la trayectoria de un grupo de familias con capacidad de colocar a sus miembros en diputaciones del PRI destacando tres niveles de parentesco; *ascendiente, descendiente y horizontal* (Suárez, 1991:114). Argumentamos que en un sistema vertical y autoritario como el mexicano, la familia patriarcal ha sido la base principal de la sociabilidad y control social (Lomnitz, 1998:21), al grado de constituir, en ciertas condiciones, una red de intercambio más importante que los intercambios formales en el sistema de partidos. El modelo tradicional de familia mexicana, patrilineal, patrilocal y patriarcal, se reproduce en las relaciones políticas construyendo un sólido espacio de sociabilidad, fidelidad y cohesión (Hurtado, 1993:42). De acuerdo con Roderic Camp, la presencia de una familia política activa es un factor decisivo del interés temprano por la política y de la promoción de la carrera. Una familia políticamente activa incide sobre las

oportunidades de carrera de sus miembros, en al menos tres aspectos; 1) los patrones generales de socialización dentro de la familia alientan el interés por la política, 2) los padres o familiares políticamente activos, colocados en cargos de mayor influencia pueden fungir como porteros para sus hijos y parientes, 3) una familia políticamente activa propicia el contacto personajes importantes durante las etapas tempranas del futuro recluta (Camp, 1986: 365; 1996: 44).

En vista de lo anterior, cabe preguntar: ¿qué tan relevante ha sido la presencia de las familias políticas en la promoción de carreras legislativas? A menudo se supone que grupos de familias, atrincheradas regionalmente, controlan la distribución de los cargos de elección y en particular las nominaciones en los distritos. Pero dada la naturaleza piramidal del sistema político autoritario la incidencia de lazos de parentesco ha sido mayor entre los políticos que ocupan altos cargos, que entre aquellos con cargos de elección al Congreso. A partir de una muestra de líderes políticos que ocuparon cargos entre 1935 y 1980, Camp (1986: 368) demostró que la incidencia de lazos de parentesco aumentaba con la importancia del cargo. Por tanto, entre los políticos que ocuparon cargos de Secretario de gabinete, Ministro de la Suprema Corte o Gobernador estatal, alrededor del 40 por ciento reconoció la influencia de parientes políticamente activos. En contraste, entre los 603 diputados federales de su muestra, 29 por ciento poseían vínculos con familias políticas. Incluso los políticos con cargos de diputado local mostraron una baja incidencia de lazos de parentesco, pues 27 por ciento de una muestra de 132, tenían nexos con familias políticas<sup>4</sup>. En otras palabras, la competencia por los cargos legislativos ha sido relativamente más abierta y demuestra que los políticos que siguen esa ruta de carrera carecen, por lo general, de lazos políticos de familia (Camp, 1986:367)

Desde luego, ello no descarta la existencia de clanes familiares con capacidad para influir en la política bajo la forma de una red *multigeneracional*. Entre los legisladores del PRI existen casos de familias políticas, que a pesar de la cláusula de no reelección han mantenido posiciones legislativas durante décadas. La familia Bolaños del estado de Oaxaca, cuenta con tres integrantes que siguieron carreras legislativas. Demetrio Bolaños Espinosa, fue diputado federal por el estado de Oaxaca 1934-1937, posteriormente se

---

<sup>4</sup> Una encuesta aplicada a 352 diputados locales de 14 Congresos Estatales, reveló que 62 por ciento carecía de vínculos con familias políticas, si bien los diputados del PAN (45%) y el PRI (41 %), en particular, reconocieron la presencia de familias políticamente activa (Loza y López, 2001: 8).

reeligió por el IV distrito de Oaxaca para el período 1940-1943. Su primo, Raúl Bolaños Cacho Guenduláin (Camp, 1992: 66), inició su carrera legislativa al ser electo diputado federal por el III distrito del estado de Oaxaca para el período 1955-1958, después ganó el cargo de senador por el estado de Oaxaca en el período 1964-1970 y posteriormente fue diputado local al Congreso de Oaxaca en 1982, en donde presidió la Gran Comisión. Durante el sexenio de López Portillo, su hijo Raúl Bolaños Cacho Guzmán, fue electo diputado para la L legislatura (1976-1979) y obtuvo la reelección por el III distrito electoral de Oaxaca para la LIV Legislatura (1988-1991). Al igual que su padre se graduó en derecho y siguió una intensa carrera dentro del partido hasta desempeñar el cargo de presidente del CDE del PRI en Oaxaca en 1986. Colaboró en diversas puestos dentro del gobierno estatal, en donde fue secretario particular del gobernador en 1970 y posteriormente secretario general del Gobierno de Oaxaca en 1986 (Presidencia, 1989:406). Otro integrante de la familia, Jorge Iturribarría Bolaños Cacho, fue diputado federal por el III distrito de Oaxaca a la LV Legislatura (1991-1994), anteriormente había sido presidente municipal de Oaxaca (1984-1986) y diputado al Congreso del Estado (1986-1989), así como Secretario General del CDE de Oaxaca (Presidencia, 1994).

Un equipo político que se ha distinguido por la capacidad de sus miembros para retener el control de cargos de elección es la red familiar Rojo-Lugo de Huichapan Hidalgo. El nodo de la red familiar fue Javier Rojo Gómez (1896-1970), quien fue diputado local a la legislatura de Hidalgo en tres ocasiones; 1920-21, 1922-1923, 1928-1929; Diputado federal en dos ocasiones por el II distrito de Hidalgo en 1926-1928 y en 1932-1934, desde donde escaló a la posición de gobernador del estado de Hidalgo (1937-1940). También fue Jefe del Departamento del Distrito Federal (1940-1946), Secretario General de la CNC (1958-1961) y Gobernador del Territorio de Quintana Roo (1967-1970). Los nexos familiares de Rojo Gómez se extendieron al contraer matrimonio con Isabel Lugo, ya que los hermanos Lugo participaron intensamente en la política. José Lugo Guerrero (1899-1980), fue diputado federal de 1932 a 1934 por el V distrito de Hidalgo, posteriormente fue promovido para reelegirse en el período 1937-1940 por el mismo distrito, precisamente en el lapso en que su cuñado, Rojo Gómez, era gobernador del estado. Concluido su período en la diputación, Lugo Guerrero fue electo senador por el período 1940-1946, encargo que no concluyó, pues fue electo gobernador para el período 1941-1945. Su hermano Adolfo

Lugo Guerrero, también fue diputado federal por Hidalgo de 1943 a 1946.

Humberto Lugo Gil, hijo de José Lugo Guerrero, es uno de los miembros de la familia con más experiencia en las Cámaras del Congreso. Su primera diputación fue por el V distrito del estado de Hidalgo en la XLVII legislatura 1967-1970. Años después, fue postulado como senador para el período 1976-1982 y en la siguiente elección fue postulado para diputado por el V distrito de Hidalgo a la LII legislatura, (1982-1985) en la que fue presidente de la Gran Comisión. (Camp,1992: 333) La diputación fue el peldaño para ser electo senador por el estado de Hidalgo en el período 1988-1994.

Jorge Rojo Lugo, hijo de Rojo Gómez, también fue diputado por el V distrito de Hidalgo 1961-1964, en esa legislatura no desempeñó cargos importantes en la dirección de la cámara, ya que únicamente fue miembro de la Comisión de Crédito y de la Sección Agraria de la Comisión de Estudios Legislativos. Prosiguió su carrera política hasta llegar a ser gobernador, ejerciendo en los períodos 1975-1976 y 1978- 198, pues durante 1978-1976, pidió licencia para desempeñarse como Secretario de la Reforma Agraria. Además de los lazos familiares, (hijo de Javier Rojo Gómez, sobrino de José Lugo Guerrero, primo de Adolfo Lugo Verduzco y de Humberto Lugo Gil), Rojo Lugo se vinculó a Alfonso Corona del Rosal, sirviendo como su secretario auxiliar, cuando éste era presidente del CEN del PRI entre 1961-1964.

Los lazos familiares de Adolfo Lugo Verduzco, hijo de Adolfo Lugo Guerrero y sobrino de José Lugo Guerrero, fueron esenciales en su carrera política, aunque también influyó en su promoción política la amistad que sostenía desde la infancia con Miguel de la Madrid (Camp, 1992:334). Bajo el período presidencial de Miguel de la Madrid (1982-1988), Lugo Verduzco fue presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Senador durante 1982 a 1986 y después gobernador del estado del estado de Hidalgo.

Aunque no forman parte de la familia consanguínea, políticamente los Corona del Rosal formaron parte de la red familiar. Padre e Hijo accedieron a escaños parlamentarios. Alfonso Corona del Rosal, el padre fue diputado por el V distrito de Huichapan Hidalgo de 1940 a 1943.

La familia Figueroa en Guerrero ha controlado los cargos públicos estatales e influido en la nominación de candidatos al Congreso Federal. Ruffo Figueroa fue diputado federal en 1943 a 1946, por el IV distrito del D.F., e inmediatamente escaló al Senado, donde



estuvo de 1946 a 1952. Su Hermano Rubén Figueroa Figueroa, fue diputado de 1940 a 1943, por el II distrito y después en el período de 1964 a 1967. Volvió al poder legislativo como senador, de 1970 a 1976. Antes de Concluir el período se fue a gobernar su estado. Posteriormente, su hijo Ruben Figueroa Alcocer, fue diputado en dos ocasiones, de 1979 a 1982, por el XVII distrito del D:F y de 1988 a 1991. Inmediatamente después se postuló al Senado 1991-1999, cargo que le sirvió de trampolín para ganar la gubernatura del estado de Guerrero. En general, la familia Figueroa mantuvo presencia en el poder legislativo durante 33 años (Enfoque, 20 /10/1996).

Otra familia guerrerense que controló en forma transgeracional cargos en el Congreso, es la familia Gómez Maganda. Alejandro Gómez Maganda antes de ser Gobernador, fue diputado federal de 1934 a 1937 y de 1946 a 1949. (Enfoque, 20/10/96) En la primera ocasión 1934-1937, fue electo por el VI distrito de Guerrero. En esa legislatura fue presidente del *Bloque Gubernamental de Diputados*. En su segunda elección 1946 a 1949, fue electo por el IV distrito de Guerrero; en la legislatura fue miembro del Comité de Bibliotecas, de la segunda Comisión Escrutadora y de la segunda sección de Instrucciones para el Gran Jurado y la Gran Comisión 1946; presidente de la Cámara de Diputados en el mes de septiembre de 1947. (Camp, 1992: 225). Posteriormente fue electo Gobernador de Guerrero para el período de 1951 a 1954. Su hija, Guadalupe Gómez Maganda Bermeo, ha realizado una carrera legislativa. Fue diputada federal por el IV distrito de Guerrero para la LI Legislatura (1979 - 1982). Inmediatamente después ganó un escaño en el Senado 1982-1988. En 1994 regresó al Senado, cargo que ejerció hasta 1999.

La familia Madrazo, forma una de las dinastías más influyentes en el estado de Tabasco. El jefe del clan Carlos Alberto Madrazo Becerra, fue diputado federal de 1943 a 1946, por el segundo distrito del D:F:, fue presidente de la Cámara de Diputados en septiembre de 1944; gobernador de Tabasco 1959-1964. Presidente Nacional del PRI 1964-1965. “Su hijo Carlos Madrazo Pintado, fue secretario auxiliar de Alfonso Martínez Domínguez, y fue elegido diputado federal por el D:F: 1973-1976.” (Camp,1992; 342) Otro miembro de la familia Roberto Madrazo, obtuvo la diputación federal para el período 1976-1979. Después es electo Senador de tres años para el período 1988-1991 y regresó a la Cámara de Diputados en 1991-1994.

Enrique Olivares Santana, inició su carrera legislativa como diputado a la Legislatura de Aguascalientes para el período 1950-1953. Después fue diputado federal por el II distrito de Aguascalientes entre 1958-1961 y llegó a ser gobernador de Aguascalientes para el ejercicio constitucional de 1962-1968. Después ocupó una senaduría de 1970 a 1976. En el Senado, fue presidente de la Gran Comisión, de la primera Comisión de Gobernación y de la primera de puntos Constitucionales. (Camp, 1992: 418) Apenas concluido su encargo en el Senado, su hijo, Hector Hugo Olivares Ventura hereda la curul que había dejado su padre, desempeñándose como senador para el período de 1976 a 1982. Posteriormente se postuló para diputado por el segundo distrito de Aguascalientes 1982-1985. En 1988 regresa al Senado de la República donde terminó su período en 1994. De ahí saltó a la diputación en el período 1994-1997. Padre e hijo suman 27 años de participación en el poder legislativo, 15 de ellos de manera ininterrumpida.

### **El reclutamiento del grupo parlamentario del PAN**

El Partido Acción Nacional es el partido de oposición de más larga trayectoria en el ámbito legislativo. Su desarrollo organizativo comprende tres momentos en las relaciones entre la bancada parlamentaria y la dirigencia del partido. El primero abarca de 1946 a 1964 y se distingue por la limitada capacidad del partido para recompensar a sus militantes con *incentivos selectivos* como candidaturas y financiamiento para campañas, por lo cual los candidatos se reclutaron principalmente entre el personal dirigente de la estructura partidista. Durante esos años, no se presentó el dualismo clásico entre partido y bancada parlamentaria (Prud`homme,1997:9), en virtud de que los diputados formaban una alianza horizontal de amigos y colaboradores vinculados por los principios de doctrina y la ideología del partido. Las bancadas del PAN fueron una *minoría testimonial* con escasa influencia en las decisiones legislativa, a pesar de ello desarrollaron una intensa actividad como iniciadores de leyes.

La reforma electoral de 1963 favoreció el crecimiento de las bancadas legislativas del PAN, aunque no modificó su concentración regional, sus cuadros se reclutaron principalmente en los estados del centro y occidente de México. En el período de 1978 a

1988, el PAN experimentó un crecimiento y *difusión territorial* de sus apoyos electorales; líderes regionales del norte, el pacífico norte y el occidente de México compitieron por las candidaturas y cosecharon victorias en elecciones distritales y principalmente en plazas plurinominales. La capacidad de las instancias directivas del partido para integrar la lista de candidatos por la vía plurinomial e incidir en la actuación de la bancada, garantizó la lealtad de los parlamentarios al partido.

Sin embargo, desde 1988, el tamaño de las delegaciones legislativas del PAN experimentó un sensible crecimiento, dejando atrás el perfil de una organización pequeña y con apoyos electorales regionalizados. Acción Nacional se colocó como el segundo partido más grande en la Cámara de Diputados y a partir de la elección de julio de 2000, se desempeña como partido gobernante al nivel nacional. ¿Cuál ha sido la evolución de las reglas para seleccionar candidatos a diputados? ¿Cómo ha repercutido el aumento de la eficiencia electoral en el tamaño y la composición de la bancada legislativa? ¿Cuáles son los equipos y facciones con más influencia en el grupo parlamentario?

Las reglas formales de la organización interna evolucionaron a lo largo del tiempo hasta alcanzar un alto grado de institucionalización del partido. La estructura interna del modelo original de 1939, propuesto por los fundadores del PAN, Gómez Morín y Efraín González Luna, consistía en una organización vertical cuya autoridad suprema era la Asamblea General (Loeza,1999:165-166). En el segundo nivel se ubicaban el Consejo Nacional y dos instancias centrales, encargadas de la dirección del partido: la Jefatura Nacional y el Comité Directivo, que se transformaría pocos años después en el Comité Ejecutivo Nacional (González, 1970: 196). Formalmente la decisión sobre la postulación de candidatos recayó en la Convención Nacional y los Comités regionales, pero la atribución fue concentrada en la Jefatura Nacional del partido.

Entre 1939 a 1956, la selección de candidatos a la Cámara de Diputados fue obra del arreglo entre dos fracciones que compitieron por el liderazgo del partido. La primera fue encabezada por Gómez Morín quien como Jefe Nacional del PAN entre 1939 y 1949, aglutinó a un conjunto de miembros fundadores vinculados por lazos amistosos y laborales con el líder<sup>5</sup>. La otra facción fue liderada por González Luna y aglutinó a militantes

---

<sup>5</sup> La lista del consejo de fundadores del partido es muy reveladora del tipo de vínculos informales que llevaron a la fundación del partido. Encontramos predominantemente a amigos y correligionarios agrupados en torno a dos personalidades fundadoras: entre los profesionistas liberales se encuentran Manuel Herrera y

católicos y diversos líderes intermedios de los Comités Regionales del partido (Réveles, 1998:48).

Durante esos años, el perfil de los candidatos panistas correspondía al de una minoría de *notables* ilustrados con vocación moral y doctrinaria, más que al de políticos profesionales. De los candidatos incluidos en las planillas del PAN, entre 1946 y 1961, solamente 30 fueron electos a la Cámara de Diputados. Los candidatos ganadores provenían predominantemente del Distrito Federal, ya que 14 diputados nacieron y habían cursado sus estudios en la capital de la República. El resto provenía de regiones urbanas de los estados de Aguascalientes, Jalisco, Michoacán, Chihuahua y Guanajuato (Calderón, 1992:218). Además, algunos miembros de la primera *cohorte generacional* de diputados panistas se iniciaron en la política mediante la experiencia de participación estudiantil en la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la Universidad Nacional o en la Escuela Libre de Derecho. Destaca en ese sentido, la trayectoria de Aquiles Elorduy, diputado en la XL Legislatura (1946-1949), quien estudio derecho en la Escuela Nacional de Jurisprudencia y posteriormente fue director de la misma escuela entre 1927-1929. Eugenio Ibarrola, diputado en la XLII Legislatura (1952-1955), también se graduó en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, mientras que Felipe Gómez Mont, diputado en el período de 1952 a 1955, Manuel Sierra Macedo diputado en la XLIII Legislatura (1955-1958) y Javier Blanco Sánchez, estudiaron en la Escuela Libre de Derecho (Camp, 1992:226).

Otro ámbito de socialización de un segmento de los diputados del PAN fue la militancia en organizaciones católicas. Al respecto es ilustrativa la trayectoria de Juan Gutiérrez Lascurain, uno de los primeros diputados, que junto a Efraín González Luna formó parte de varios grupos de defensores de la religión y fue miembro activo de la Asociación Católica de la Juventud Mexicana. Gutiérrez Lascurain, (Camp,1992:263), fue un personaje con enorme influencia en el partido, ya que al concluir su encargo como diputado en la XL Legislatura (1946-1949), fue electo presidente del CEN del PAN para el período 1949-1956. De igual manera, otros militantes como Jesús Sanz Cerrada, diputado en la XLIII Legislatura (1955-1958) fueron miembros activos de la Liga Nacional para la

---

Lasso, Miguel Estrada Iturbide, Roberto Cossío y Cossío, José Fernández de Cevallos, Enrique Olea y Leyva, Rafael Preciado Hernández. El PAN se estructuró en torno a vínculos de intercambio horizontal entre una generación de profesionistas y políticos identificados con el liberalismo y el humanismo católico (Calderón, 1992:39-41).

Defensa de la Libertad Religiosa en 1934; Alfonso Ituarte Servín , diputado en el período 1955-1958 había sido propagandista de la Liga de la Defensa Religiosa y fue un miembro distinguido de la fracción católica en el PAN, tanto que obtuvo la presidencia del CEN del PAN (1956-1957), mientras ejercía el cargo de diputado en la XLIII Legislatura (1955-1958).

Como apuntamos en el capítulo anterior, la reforma electoral de 1963 en la que se introdujo la figura de “diputados de partido” fortaleció a la estructura organizativa del PAN al aumentar los incentivos selectivos para sus militantes; en el lapso de 1964 a 1978, el tamaño promedio de las delegaciones legislativas fue de veinte diputados. Pese a ello, la *morfología* de sus bancadas conservó ciertas características que advertimos en la primera cohorte de diputados blanquiazules.

La composición del grupo parlamentario del PAN en la XLVI Legislatura (1964-1967), la primera en formarse con "diputados de partido", revela entre otras continuidades, el predominio de los diputados con estudios en derecho, su origen regional y sus estrechos lazos con la dirigencia del partido (La Nación, 17/02/1992:233). Los veinte integrantes de la bancada pertenecen a la generación nacida entre 1916 y 1919. Al momento de su elección casi todos tienen más de cuarenta años y solo hay dos personajes nacidos en 1920 y 1925. El líder de la bancada y a la sazón, presidente del CEN del PAN (1962-1968), Adolfo Christlieb Ibarrola, compartía con sus seguidores diversas características sociológicas. Nació en 1919 y era originario del Distrito Federal. Sus estudios básicos los realizó en el Colegio Francés, Puente de Alvarado y Jalisco. Continuó los estudios de Secundaria en el Colegio Francés de Morelos. Obtuvo el título de licenciado en Derecho por la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la UNAM en 1941. Su principal mentor y amigo fue el abogado Roberto Cossío, miembro fundador del PAN y quien se desempeñó como Secretario General del CEN del PAN (1939-1951). El joven Christlieb Ibarrola colaboró en el bufete de Cossío y ahí entabló una relación profesional y de amistad que posteriormente rendiría dividendos políticos.

Al igual que Christlieb Ibarrola, cinco diputados habían nacido en el D:F y el resto provenían de zonas urbanas del occidente de México. Dos destacados miembros fundadores del PAN como Felipe Gómez Mont y Juan Landerreche también estudiaron en el Colegio Francés de Morelos y poseían títulos en derecho: el primero, por la Escuela Libre de

Derecho y el segundo, por la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Otros abogados formaron parte de la bancada: Abel Vicencio Tovar y Salvador Rosas Migallón habían estudiado en la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la UNAM, mientras Miguel Estrada Iturbide y Felipe Gómez Mont egresaron de la Escuela Libre de Derecho.

Christlieb construyó la *coalición dominante* del partido con dirigentes de la región centro y dio un papel secundario a los dirigentes intermedios de otras regiones que ganaron curules en la Cámara de Diputados (Réveles,1998:52). En cierta medida esa decisión fue coherente con la distribución electoral del apoyo panista, altamente concentrado en el centro del país. Por consiguiente, en las posiciones más importantes de la bancada panista de 1964-1967, encontramos a cinco integrantes del Comité Ejecutivo Nacional, entre los que destacan Abel Vicencio Tovar, Secretario General del CEN (1960-1961) y miembro del CEN en 1969 y Jorge Garabito Martínez. Pero hubo también líderes de Comités regionales, como Miguel Estrada Iturbide, fundador y director del Comité Regional de Michoacán, Francisco Quiroga, líder del Comité Regional en el D.F, entre 1962-1964, Salvador Rosas Migallón, diputado por Baja California, quien fungía como Presidente del Consejo Distrital en el mismo estado y Eduardo Trueba, líder del Comité Regional de Mérida Yucatán.

#### *Crecimiento organizativo: cohesión y heterogeneidad*

A partir de la elección federal de 1982 Acción Nacional amplió su tradicional zona de influencia electoral localizada en la zona centro-occidente y centro-oeste del país, logrando penetrar en estados del norte como Baja California, Sonora, Coahuila, Chihuahua y Durango. Las consecuencias de esta *difusión territorial* se reflejaron en intensas modificaciones en cuanto al origen social y geográfico de un segmento de la dirigencia y los candidatos. Tanto en las candidaturas para gobernador y cargos municipales, así como en las postulaciones para la Cámara de Diputados cobraron importancia los militantes vinculados con las organizaciones empresariales, quienes compitieron con los candidatos de larga trayectoria como militantes e identificados con la vertiente doctrinaria.

Su eficiencia electoral en las regiones del Norte y Pacífico Norte, estimuló el crecimiento de las delegaciones legislativas. En 1988 el PAN conquistó 101 curules, en las

elecciones intermedias de 1991 obtuvo 90 escaños, en las de 1994 ganó 119 escaños y en las de 1997 integró una bancada de 120 diputados. La eficiencia electoral, trajo consigo una gran competencia entre las fracciones al interior del partido por las candidaturas a los puestos de elección popular, así como por los cargos directivos: Acción Nacional se convirtió en un partido atractivo, capaz de recompensar las ambiciones de los políticos. La composición social de la bancada del PAN fue más *heterogénea*, pues integró a diversos líderes regionales socializados en el ámbito empresarial y en "organismos intermedios" de la sociedad civil. A este grupo se le denomina comúnmente como *neopanista*, por su orientación pragmática, su reciente ingreso al partido y sus nexos con organizaciones empresariales, rasgos que contrastan con el prototipo de los militantes clásicos de larga trayectoria partidista y sólida formación doctrinaria.

En buena medida, el partido ha logrado sortear los efectos de su crecimiento organizativo, gracias a su solidez institucional. La vigencia de reglas y procedimientos estables fueron elementos clave del procesamiento de conflictos internos y en la adaptación al cambiante entorno político (Prud'homme, 1997:13-14). Ello desde luego, no eximió a Acción Nacional de las disputas entre facciones y corrientes, que en ciertos momentos se exacerbaban hasta desembocar en la escisión de una parte de sus militantes quienes en 1990 formaron el Foro Doctrinario y Democrático. Los principales aspectos de la disputa entre corrientes se concentraron en las reglas y prácticas de selección de candidaturas a puestos de elección popular y en la estrategia política de las delegaciones legislativas y el Comité Ejecutivo Nacional ante el entorno político.

La formación de las planillas para candidatos al Congreso es uno de los momentos más relevantes de la disputa intrapartidaria. De acuerdo con los estatutos del Partido Acción Nacional, la Convención Nacional es el órgano encargado de establecer las bases para la participación de candidatos a Presidente de la República, gobernadores, senadores y diputados federales. Los candidatos a diputados federales y locales de mayoría relativa se eligen en convenciones distritales con la mayoría absoluta de los votos computables en el momento de la votación (PAN, 1992). Mientras que para el registro de las precandidaturas a diputados federales de representación proporcional, el procedimiento inicia en los Comités Directivos Estatales que son los órganos facultados para proponer a los Consejos Estatales las listas y orden de postulación de los candidatos en número que no exceda al

total de distritos electorales federales de la entidad que corresponda. A su vez, los Consejos Estatales proponen un listado de precandidaturas y orden de registro ante el Comité Ejecutivo Nacional. Esta instancia central tiene el derecho a proponer fórmulas de precandidatos en número que no exceda el 15 por ciento del total de los diputados de representación proporcional a elegir en la circunscripción plurinominal de la que se trate.

Una vez integradas las listas de precandidatos, se forma una comisión dictaminadora por cada circunscripción plurinominal. Las comisiones se componen de un representante de cada Comité Directivo Estatal de la circunscripción y hasta cinco personas designadas por el Comité Ejecutivo Nacional. El trabajo de las comisiones consiste en revisar las listas de precandidatos y el orden de postulación en cada circunscripción electoral. Finalmente, las listas definitivas son sometidas a la resolución de la Convención Nacional, en donde su aprobación requiere del voto de la mayoría absoluta de los integrantes.

Dichas reglas sirvieron de marco en la disputa por la selección de candidatos para la elección federal intermedia de 1991. La reelección de Luis H. Álvarez al frente del Comité Ejecutivo Nacional panista en marzo de 1990, agrupó a los aspirantes perdedores en un grupo opositor denominado Foro Doctrinario y Democrático el cual integró a tres ex presidentes del partido: José Angel Conchello, José González Torres y Pablo Emilio Madero y a dos ex secretarios generales del CEN, Jesús González Shmall y Bernardo Bátiz (Arriola, 1994: 139). Los *foristas* se presentaron como una corriente interna abocada a rescatar los principios de doctrina y la identidad del partido, pero sus fines latentes eran recuperar la dirección del partido y controlar el acceso a los puestos de elección popular.

La arena de confrontación entre estas tendencias políticas se abrió en la XXXIX Convención Nacional del PAN, celebrada en León Guanajuato el 21 abril de 1991. Ahí los grupos antagónicos foristas, neopanistas y los dirigentes del CEN, disputaron la formación de las listas de candidatos a diputados plurinominales. La primera propuesta de listas para las cinco circunscripciones fue encabezada por José Angel Conchello, Alfredo Ling, Gabriel Jiménez Remus, Pablo Emilio Madero y Luis Felipe Bravo Mena (Arriola, 1994:199) Los delegados impugnaron las candidaturas de Conchello y Madero, de tal manera que el primero fue orillado a renunciar a su postulación y el segundo fue ubicado en el lugar número cinco de la lista plurinominal de la región centro, perdiendo así la seguridad de llegar a la diputación. En cambio, el CEN y los delegados apoyaron la



inclusión de personalidades que no militaban en el PAN en la lista de plurinominales, como Francisco José Paoli y Fauzi Hamdam.

La delegación legislativa del PAN en la LV Legislatura (1991-1994) integró a 10 diputados de mayoría y 79 plurinominales. Los diputados electos provenían principalmente de las regiones Pacífico Norte - Bajío y Norte Central, aunque hubo una representación importante de diputados reclutados en la región Centro [*cf.* cuadro IV.4.]. Entre los diputados electos por la primera circunscripción, que abarcaba la región centro, figuraban Diego Fernández de Cevallos, Salvador Abascal, Ana Teresa Aranda, Felipe Calderón Hinojosa y Francisco José Paoli.

En cuanto a sus años de militancia partidaria se distinguían dos tipos de diputados: los miembros de larga trayectoria partidista y aquellos que habían ingresado recientemente al partido. Como se muestra en el cuadro IV.5, los viejos militantes habían sido desplazados ya que los diputados con menos de cinco años de pertenecer al partido eran 16 por ciento de la bancada, 27 por ciento tenían entre seis y diez años de militancia, mientras los diputados con más de diez años de pertenecer al partido constituían 30 por ciento de la bancada y los miembros con más de 20 años sólo formaban 27 por ciento. El ingreso de nuevos miembros en la delegación legislativa del PAN, era una constatación del poder de las élites regionales que competían con el contingente de militantes de larga trayectoria, como Diego Fernández de Ceballos, militante desde 1952, Juan de Dios Castro desde 1963, Ricardo Ling Altamirano desde 1967, Luis Felipe Bravo Mena desde 1969 y Héctor Pérez Plazola militante desde 1949. En las subsiguientes legislaturas, la proporción de militantes de reciente ingreso fue en aumento, tanto que en la LVII Legislatura (1997-2000), los diputados con menos de veinte años de afiliación al partido predominaron en la bancada y en particular los diputados con menos de diez años de afiliación al partido que en conjunto representaron 33 por ciento.

Cuadro IV.5

<i>Años de afiliación al partido de los diputados del PAN</i>				
Años	LV		LVII	
	(1991-1994)		(1997-2000)	
	Escaños	%	Escaños	%
Candidato externo	0	0	1	0.8
De 0 a 5	13	16.6	5	4.1
De 6 a 10	21	27	34	28.1
De 11 a 15	11	14	23	19
De 16 a 20	12	15.4	32	26.5
Más de 20	21	27	26	21.5
Total	78	100	121	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en *Presidencia del Gobierno Mexicano*, México, Universidad de Colima, Cenedic, versión CD-R, 1994. Instituto de Estudios de la Transición Democrática, *¿Quién es Quién en el Congreso?*, LVII Legislatura 1997-2000, México, 1999.

Otro aspecto sobresaliente de las bancadas panistas en el período de 1991 a 2000, fue el descenso de diputados con experiencia en la dirección del partido al nivel nacional. Entre los diputados a la LV Legislatura solamente 6 por ciento de sus integrantes había participado en el Consejo Nacional y 10 por ciento había ocupado cargos en el Comité Ejecutivo Nacional. En contrapartida, los diputados con experiencia como presidente o secretario de algún Comité Directivo Estatal, fue ligeramente más alta, pero lo fue aún más la presencia de diputados con experiencia previa en la conducción de los Comités Directivos Regionales o Municipales del PAN, lo cual es un indicio del fortalecimiento de las estructuras intermedias del partido. [*cfr.* cuadro IV.6*b*]

En la elección federal de 1994, el PAN obtuvo la votación más alta en su historia, pues contra todo pronóstico rebasó el techo de su votación al obtener 25.9 de los votos y acercarse al partido ganador del que solo lo separó un margen de 22.8 por ciento (Reynoso, 1995:247). En la Cámara de Diputados alcanzó una representación de 23.8 por ciento con 119 diputados y obtuvo 25 senadores, 19.5 por ciento de la Cámara Alta. El crecimiento de la votación panista se expandió hacia regiones en las que tradicionalmente su apoyo electoral era mínimo, logrando una distribución más homogénea. Con excepción de la región Golfo Sureste y México Suroeste, el partido albiazul mostró un rendimiento electoral uniforme y reclutó a cuadros políticos de las diversas regiones del país [*cfr.* cuadro

IV.4, *supra*]. El mayor número de diputados provenía de Jalisco con 13 diputados, el Distrito Federal con 17 y el Estado de México con 10 (SIID, 1995:19).

La integración del grupo parlamentario de la LVI Legislatura (1994-1997), registró un ligero aumento de los diputados con experiencia en la dirección partidista, pues 13.5 por ciento habían ejercido cargos en el Consejo Nacional y 9.3 en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN). Además, se constató la importancia de los líderes de los Comités Directivos Municipales (CDM), pues 13.6 de los diputados habían ejercido cargos en ese nivel de la estructura partidista.

La bancada panista en la LVII Legislatura (1997-2000) muestra de manera nítida las transformaciones de la composición social de los parlamentarios en cuanto al origen social, regional y sus vínculos políticos. Sus diputados provenían principalmente de dos regiones, la Pacífico Norte-Bajío y la Norte Central; 71 por ciento de los diputados panistas se reclutó en esas regiones [*cf.* cuadro IV.4, *supra*]. Dichas circunscripciones comprendieron el territorio de algunas entidades gobernadas por el PAN como Baja California, Jalisco, Guanajuato y Chihuahua, o entidades en las que obtuvo la gubernatura en los comicios de 1997 como Querétaro y Nuevo León.

En el grupo parlamentario, se observa un incremento en la representación de los líderes de la estructura intermedia de la maquinaria panista. Los diputados con experiencia en la dirección nacional del partido forman una minoría; solo hubo 4 integrantes de la bancada con cargos en el Comité Ejecutivo Nacional del partido y 10 miembros del CEN. Mientras, los diputados con experiencia en el liderazgo de los CDM formaron 25 por ciento de la bancada [*cf.* cuadro IV.6a].

Entre los diputados a la LVII Legislatura aumentó el número de individuos con experiencia previa en cargos de los gobiernos estatales. Siete diputados habían formado parte de los gabinetes estatales, mientras 27 ejercieron otros cargos de menor jerarquía en los equipos de gobierno estatal. El contingente de diputados con experiencia en cargos de elección popular como presidentes municipales y regidores o síndicos, sugieren una descentralización de los patrones de carrera política. Comparativamente, en la LVII Legislatura solo 43.8 por ciento de los diputados panistas carecía de experiencia en el nivel subnacional de gobierno, mientras en las dos anteriores legislaturas el porcentaje fue ligeramente más alto [*cf.* cuadro IV.7:].

**Cuadro IV.7**  
*Diputados del PAN con experiencia en los gobiernos estatales*  
*(1988-2000)*

Cargo	LV (1991-1994)		LVI (1994-1997)		LVII (1997-2000)	
	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%
Gabinete estatal	2	2.2	2	1.7	7	5.8
Otros cargos de menor jerarquía	0	0	0	0	27	22.3
Presidente Municipal	2	2.2	4	3.4	8	6.6
Regidor o Síndico	17	19	16	13.6	26	21.5
Sin experiencia	69	76.6	96	81.3	53	43.8
Total	90	100	118	100	121	100

**Fuentes:** Los datos del período 1991-1994, se obtuvieron de *Presidencia del Gobierno Mexicano*, México, Universidad de Colima, Cenedic, versión CD-R, 1994. Sistema Integral de Información y Documentación (SIID), Comité de Biblioteca e Informática, *Composición de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados*, México, 1995. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, *¿Quién es Quién en el Congreso, LVII Legislatura 1997-2000*, México, 1999 Para la LVIII Legislatura Cf. <http://www.diputados.pan58.htm>

Ahora bien, es conveniente preguntarse: ¿qué influencia tuvieron los gobernadores panistas para colocar a miembros de su equipo?. En nuestro banco de datos encontramos a diputados que fungieron como colaboradores de administraciones estatales. Fortunado Álvarez Enríquez, considerado un hombre de confianza del exgobernador Ernesto Ruffo (IETD, 1999: 17) fue electo diputado plurinominal por Jalisco. Si bien su carrera política se desarrolló fundamentalmente en Baja California como militante del PAN desde 1961, en donde fue presidente del Comité Directivo Municipal en Mexicali (82-84); presidente del CDE en Baja California (84-87). Durante la administración del gobierno de Ernesto Ruffo, fue subsecretario de Gobierno (89-91) y posteriormente secretario general de Gobierno (91-94). Otro personaje cercano a Ruffo, ha sido Francisco Reynoso Nuño quien fue abogado del gobierno del estado de Baja California durante 1991 y delegado de Tránsito y Transporte en Tijuana durante la primera administración panista (IETD, 1999: 53).

Hubo otros diputados identificados con los equipos de gobernadores. Javier Corral Jurado fue coordinador de prensa, propaganda en la campaña de Francisco Barrio a la gubernatura de Chihuahua durante 1992. Militante panista, desde 1982, ocupó diversos cargos en la estructura partidista, como miembro del Consejo Estatal de Chihuahua y presidente del CDE de Chihuahua entre 1994 a 1997. Corral contaba además con experiencia como diputado local en la LVII Legislatura del Congreso de Chihuahua (1992-1995) en donde presidió las comisiones de Justicia y Derechos Humanos.

Los hombres del equipo del gobernador de Jalisco Alberto Cárdenas Jimenez eran los diputados Felipe de Jesús Preciado, quien fuera presidente del Consejo Electoral estatal de Jalisco entre 1994-1995 (IETD,1999: 51) y Rafael Sánchez Pérez, director jurídico de la Contaduría Mayor de Hacienda de Jalisco entre 1995 y 1997. El diputado Sánchez Pérez contaba con una larga trayectoria como dirigente panista en el estado de Jalisco. Desde 1965 militó en el PAN, donde llegó a ser Secretario General del Comité Directivo Municipal de Guadalajara (1991-1995) y consejero nacional del partido (1995-1998).

La delegación legislativa de Guanajuato era la expresión de tres corrientes políticas. El exgobernador Carlos Medina Plascencia fungió como coordinador de los diputados panistas. Su elección como gobernador interino de Guanajuato (1991-1995) marcó uno de los episodios de las conocidas "concertaciones" entre el PAN y el Ejecutivo Federal.. Antes de ser nombrado gobernador interino, fue regidor del ayuntamiento de León (86-88) y presidente municipal de la misma ciudad (89-91), también ocupó cargos como Consejero estatal y se integró al Comité Ejecutivo Nacional en 1999. Medina había ingresado al PAN como socio adherente desde 1976, aunque su actividad de militante comenzó en 1985 (IETD, 1999:45). Alberto Cifuentes Negrete, militante del PAN desde 1987, formó parte del equipo de Medina Plascencia quien apoyó su carrera política. Cifuentes desempeñó diversos cargos en la estructura partidistas como presidente juvenil del Comité Municipal de León en 1989 y Secretario General del CDE entre 1991 a 1992, entre los años de 1991 a 1994 fue secretario particular del presidente municipal de León.

La tendencia doctrinaria, fue representada por el vicecoordinador de la bancada, Juan Miguel Alcántara Soria, quien ejerció como procurador de justicia del estado de Guanajuato en el período de 1991-1994. Soria no puede considerarse un hombre cercano a Medina Plascencia. Alcántara contaba con amplios méritos como militante del PAN en

donde había sido Consejero Nacional desde 1989 y coordinador nacional de los diputados locales entre 1996-1997. Además poseía experiencia como diputado federal a la LIV Legislatura y como diputado local en la LVI Legislatura (1994-1997) del Congreso de Guanajuato.

El grupo de diputados vinculados al entonces gobernador de Guanajuato Vicente Fox (1995-1999), se integró por Carlos Arce Macías (IETD,1999:17) quien había desempeñado el cargo de asesor jurídico del gobernador de Guanajuato (1995-1997) y poseía experiencia en cargos partidistas y como diputado local en la LV Legislatura del Congreso de Guanajuato (1991-1994). Arturo Saíz Calderón originario del Distrito Federal, pero cuya carrera política ha transcurrido en Guanajuato fue otro de los hombres cercanos al gobernador Fox. Su militancia panista data de 1989, no obstante, ha ocupado cargos en el partido como el de secretario de prospectiva del CDE de Guanajuato y cuenta con experiencia legislativa como diputado local en la LV Legislatura del Congreso de Guanajuato: La diputada Leticia Villegas, -hija de Elías Villegas, uno de los personajes que dieron apoyo financiero a la campaña de Fox cuando éste buscó la gubernatura- formó también parte del grupo foxista. Su militancia panista data de 1991, partido en el que ha ocupado el cargo de titular de Promoción Política de la Mujer y el cargo de regidora en el ayuntamiento de León Guanajuato entre 1995-1997.

Entre los diputados vinculado a las organizaciones empresariales, destacaban Rogelio Sada Zambrano, quien tenía estrechas relaciones con el "Grupo Monterrey". Su actividad ha transcurrido principalmente en el sector privado en donde fue director general de Vitro, Grupo del Vidrio integrado por 50 empresas (72-85). Al igual que otros militantes su afiliación al PAN es reciente, pues data de 1991 cuando lanzó su candidatura a gobernador de Nuevo León (IETD,1999: 54). El diputado Javier Castelo Parada, fue presidente del Centro Empresarial de Ciudad Obregón (79-83) y vicepresidente de la Coparmex nacional (82-85). Su militancia en el PAN data de 1982, en donde ha sido miembro del Comité Directivo Municipal de Cajema, Sonora y miembro del CDE de Sonora. Antonio Galaviz había sido miembro del Centro Empresarial de la Coparmex entre 1990-1993. Forma parte de los empresarios que ingresaron al PAN en la década de los ochenta, en donde fue secretario general del Comité Directivo Municipal de Ahome y miembro del CDE de Sinaloa (IETD, 1999:34). José Antonio Herrán (IETD,1999:41), es

otro de los diputados vinculado a organismos empresariales. Dirigió el Centro de Estudios del Sector Privado en San Luis Potosí (75-76). Posteriormente, fue consejero de la Canacintra en San Luis Potosí (77-78). A pesar de su corta trayectoria como militante panista, ocupó cargos importantes como secretario general del CDE (90-91) y presidente del CDE de San Luis Potosí (91-97). Antes de ser diputado federal, había sido regidor del ayuntamiento de San Luis Potosí (89-91) y diputado local en la LIV Legislatura del Congreso de San Luis Potosí (94-97)

Las organizaciones intermedias contaron con un grupo de legisladores panistas. El diputado Saúl Flores Prieto (IETD,1999:33) por el tercer distrito de Chihuahua, además de contar con una larga trayectoria partidista desde 1964, ha militado en Acción Católica de la Juventud Mexicana, el Movimiento estudiantil y profesional Católico Mexicano en Ciudad Juárez y el Movimiento Universitario Católico en Defensa de la Religión en México MURO. José Frausto Ortiz diputado por el tercer distrito de Jalisco, había sido miembro del Comité Diocesano de la Asociación Católica de la Juventud Mexicana en Guadalajara (83-85) y líder del Movimiento Familiar Cristiano en Guadalajara (89-94). Otro militante de organizaciones católicas Leonardo García Camarena diputado por el distrito 3 de Jalisco, formó parte del Partido Demócrata Mexicano y dirigente del Movimiento Alteño de Solidaridad Social y Solidaridad Popular Cristiana.

### *Las redes familiares*

En el Partido Acción Nacional las redes familiares constituyen uno de los vínculos informales más persistentes en la estructuración del partido y sus delegaciones legislativas. A pesar de las transformaciones en la *morfología* de la clase política panista, el núcleo duro de la coalición dominante del partido se ha constituido por un grupo de familias fundadoras o "familias custodias", que actúan como dinastías políticas multigeneracionales colocando a sus miembros en posiciones de liderazgo dentro del partido. La trascendencia de las relaciones familiares en la cohesión del PAN es reconocida por los estudiosos del partido. Al respecto González Graff, señaló;

“ El personalismo del Partido redundaba en tal forma en su estructura que considerándose dentro del PAN la política como actitud personal y de familia, Acción Nacional omite en todos sus documentos el problema de la afiliación de nuevos miembros, que lo deja a la voluntad y esfuerzo de sus militantes. No se propone además, la integración al partido de ningún sector o grupo social determinado. Pero hasta tal punto está internalizada para el Partido Acción Nacional la importancia y la función de la familia, que es la cena de Navidad “la reunión más tradicional...con un calor más íntimo y trascendental” del partido. Se trata pues de una estructura política interpersonal, de grupo primario, íntimo, cercano, una “política familiar” (González y Ramírez, 1977:196)

Los nexos de parentesco han proporcionado, lealtades, contactos y espacios de socialización política útiles para la formación de los militantes y la elaboración doctrinaria.

La familia Calderón Hinojosa, en la que el padre Luis Calderón Vega, fue diputado ; los hermanos Felipe, Juan Luis y Luisa María han sido diputados federales. Juan Luis Calderón ha sido diputado local de la legislatura de Michoacán y Felipe Calderón, asambleista en la ARDF.

Destaca también la familia Gómez Mont. Felipe Gómez Mont, prominente abogado, graduado en la Escuela Libre de Derecho 1939. Fue diputado federal por el III distrito del Distrito Federal 1952-1955; en esa legislatura fue miembro de las comisiones de Seguridad Social y Bienestar Infantil, de Estudios Legislativos, primera escrutadora y segunda de Asuntos Constitucionales; diputado federal por el III distrito del Distrito Federal, 1958-1961; diputado federal por el II distrito del Distrito Federal, 1964-1967; miembro de las comisiones del Distrito Federal y primera de Justicia. (Camp, 1992; 226)

Su hijo Fernando Gómez Mont Urueta, fue diputado plurinominal a la LV Legislatura, y se desempeñó como presidente de la Comisión de Justicia. En la LVI legislatura, 1994-1997, María Teresa Gómez Mont, es diputada por el PAN.

La familia Vicencio Tovar constituye una red de poder al interior del PAN. Abel Vicencio (Estado de México, 1925), diputado federal por el XVII distrito del Distrito Federal, 1964-1967; diputado federal de partido por el PAN, 1973-1976; diputado plurinominal del PAN, 1979-1982. Su sobrino Gustavo A. Vicencio Acevedo, fue diputado plurinominal, por el PAN, 1982-1985. Astolfo Vicencio Tovar (padre de Gustavo Vicencio), fue diputado federal de partido por el PAN, 1967-1970; diputado federal plurinominal por el PAN; 1982-1985. María Elena Alvarez de Vicencio, esposa de Abel Vicencio fue diputada a la LVI legislatura (1994-1997) por el PAN.



## **El PRD y el grupo parlamentario**

La fundación del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el año de 1989, respondió a un conjunto de hechos políticos que condicionaron su estrategia y evolución organizativa. En primer lugar, el origen del partido se remite a la experiencia de la coalición electoral del FDN que apoyó la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas y a sus dificultades posteriores para cristalizar como una coalición legislativa. En segundo, el modelo originario del PRD encierra una paradoja, pues el partido fue creado como partido parlamentario, una vez que un sector de sus dirigentes, ocuparon cargos en la Cámara de Diputados, pero adquirió los rasgos de un *partido carismático*, gestado bajo el impulso y estímulo de una personalidad.

Es posible identificar dos etapas del desarrollo organizativo del PRD, que incidieron sobre las relaciones entre el sector dirigente del partido y la bancada parlamentaria. La primera comprende de 1989 a 1994, y se caracteriza por una débil institucionalización e intensos conflictos al interior de la coalición dominante integrada por los líderes de los grupos fundadores, el grupo parlamentario y el liderazgo carismático de Cárdenas. En este período, las bancadas parlamentarias del PRD se forman principalmente con diputados de las listas plurinominales, por lo cual su composición es un reflejo de los equilibrios de fuerza entre las facciones que se disputaron las cuotas de candidaturas y la dirección del partido.

La segunda etapa dio inicio con la elección federal de 1997 y tuvo un momento importante aunque no concluyente en el VI Congreso Nacional del PRD. Esta etapa se distingue por la implantación de reglas institucionales al interior del partido y por una mayor competencia entre líderes por el control del aparato partidario. La composición de la bancada parlamentaria de la LVII legislatura (1997-2000) fue más numerosa y diversa en cuanto al origen social y político de sus integrantes, así como más independiente en su actuación con respecto a la dirigencia del partido.

### *Las reglas de selección interna*

Los estatutos del PRD establecen dos métodos distintos para la elección de candidatos. Los aspirantes a cargos *plurinominales* se eligen en convención electoral integrada por delegados y bajo el método de voto secreto, en urnas (estatutos, 1996: p. 100). Para cada circunscripción se imprime una cédula con los nombres de los candidatos ordenados alfabéticamente. Los delegados podrán votar en la cédula de su circunscripción y no podrá votar en cada cédula por más de la octava parte del número total de la lista plurinomial. Para resultar elegido candidato será indispensable contar por lo menos, con el diez por ciento de los votantes. El orden de la lista se determinará por el número de votos que cada precandidato hubiera obtenido.

La selección de candidatos a diputados federales o locales de los distritos uninominales, se realizará en votación secreta, directa y universal en urnas mediante padrón de afiliados debidamente autorizado (estatutos, art. 97,1996:59). El reglamento general de elecciones internas, señala el requisito para ser precandidato a diputado federal o local, es contar con el aval de uno de los comités ejecutivos municipales del distrito o de cien firmas de los afiliados del partido en los municipios que comprendan el distrito electoral.

Si bien, el PRD es el único partido que recurre al método de elecciones internas, es necesario subrayar que la celebración de las elecciones no ha redundado en mayor democracia. En diversos momentos se han evidenciado una serie de limitaciones congénitas en la organización de las elecciones, entre las que resaltan la falta de un padrón confiable de militantes, autoridades electorales imparciales, urnas transparentes y recuento creíble de los votos. La débil institucionalización de la democracia interna ha tenido como consecuencia inesperada el florecimiento de las relaciones clientelares.

Los dirigentes y militantes del PRD se encuentran en permanente campaña:

"Se vota para elegir a los miembros del Consejo Nacional y también para los Consejos estatales y municipales. Los miembros votan para designar a los candidatos a cargos de elección popular al nivel nacional y local" (Semo, 1999: 37) El padrón partidario no es plenamente confiable, lo cual se agrava con la disposición que concede derecho a elegir a los que se afilien el mismo día de las elecciones. Esto ha dado lugar a maniobras y afiliaciones poco claras".

Si los puestos de mando y de representación se obtienen generalmente por el procedimiento de las elecciones universales y la condición de afiliado se obtiene tan

fácilmente, los jefes políticos aumentan su fuerza conforme crece el número de votantes controlados. Ello explica en parte, las irregularidades en las elecciones internas del PRD y las constantes denuncias de acarreo e inducción del voto.

### *Composición de la bancada parlamentaria*

En virtud de que la diputación del PRD a la LV legislatura se integró con diputados de las listas plurinominales, es factible conocer la influencia de las corrientes<sup>6</sup>. Las corrientes con mayor influencia en el ámbito legislativo han sido "La trisecta", "La Coalición Arcoiris" y "Los Pescados" (ex-comunistas del PC). Cada una de las corrientes entiende el trabajo legislativo a su manera. Los trisectos privilegian la movilización y el trabajo con organizaciones populares, confían en la presión de las manifestaciones y los asaltos al pleno de sesiones (como la toma del Palacio por la Asamblea de Barrios), son vistos como diputados radicales que rechazan la componenda y el compromiso. Los diputados de las otras corrientes son calificados como "componedores" y "negociadores", se han comprometido más con el trabajo parlamentario antes que con la gestoría hacia los movimientos sociales. El PRD es por tanto, un grupo parlamentario con una disciplina de partido más flexible, en el que se persigue el ideal de una democracia interna, con un respeto irrestricto a los derechos de las minorías. Para llegar a una posición unificada, es imprescindible un proceso de negociación interna entre *grupos informales*, facciones o corrientes, con una gran autonomía respecto de la coordinación del grupo parlamentario,

La vitalidad de las corrientes se refleja en la falta de cohesión de la bancada, las normas de disciplina tienen poca fuerza vinculante, lo que permite explicar tanto la debilidad de la coordinación parlamentaria, como los frecuentes episodios de votación dividida. Al integrarse la primera bancada del PRD, en la LIV legislatura, fue evidente que el reparto de las posiciones obedecía a los equilibrios internos de las corrientes: de los 48 miembros, 26 diputados pertenecían a la Corriente Democrática, 9 provenían de la

---

<sup>6</sup> En los primeros sitios de las listas figuraron por la primera circunscripción Ricardo Valero, Gilberto Rincón Gallardo, René Bejarano. Por la segunda circunscripción Enrique Rico Arzate, Emilio Becerra y Jorge Torres Castillo. Por la tercera, Elpidio Tovar de la Cruz, Liliana Flores Benevides y Manuel Huerta Ladrón de Guevara; Cristobal Arias Solís, Carlos González Durán y Martha Maldonado. Por la quinta Alejandro Luévano Pérez, Jesús Encinos Rodríguez y Othon Salazar.

izquierda tradicional PMS-PST y 10 diputados mantenían su identificación con grupos de la izquierda extraparlamentaria.

En la elección intermedia de 1997 el apoyo del PRD se incrementó notablemente obteniendo el segundo lugar de la votación nacional con 25.7 por ciento de los votos efectivos. La bancada perredista en la Cámara de Diputados fue más numerosa y diversa en cuanto al origen social y político de sus integrantes: con 70 diputados de mayoría relativa reclutados en distintas regiones del país y 55 de representación proporcional, constituyó un grupo parlamentario más heterogéneo y representativo. Aunado a ello el éxito electoral del PRD fue contundente en el Distrito Federal en donde ganó la jefatura de gobierno y la mayoría en la Asamblea Legislativa del D.F.

### **La continuidad de las carreras parlamentarias: una visión de conjunto**

Hay un dicho muy popular entre todo los diputados que retrata bastante bien la circunstancia de su carrera política: “El cargo dura tres años y la vergüenza toda la vida“. La cláusula que prohíbe la reelección inmediata ha afectado la continuidad de las carreras parlamentarias, así como la autonomía y el profesionalismo del cuerpo legislativo. Por una parte, destruyó los vínculos entre los electores de los distritos y sus representantes, al centralizar las oportunidades de carrera en las redes de patronazgo presidencial y la dirigencias de los partidos. Además, impidió el desarrollo de carreras parlamentarias, basadas en normas de antigüedad, experiencia y especialización.

Comúnmente se afirma que los efectos nocivos han sido atenuados gracias a que los miembros de la legislatura no se reeligen en la misma cámara pero tienen la oportunidad de intercambiarse ocupando cargos en otras cámaras del Congreso o bien que el cargo de diputado es un peldaño hacia posiciones más elevadas en la pirámide del poder. La rotación de cargos se asocia con movilidad política ascendente, pues se cree que las oportunidades de carrera de los legisladores se sitúan en espacios políticamente más atractivos, por lo cual generalmente abandonan sus carreras legislativas en busca de oportunidades estables de avanzar.

En realidad, solo una pequeña proporción de los diputados que han ejercido el cargo logra reelegirse y escalar hacia mejores posiciones en la jerarquía del sistema político (Campos, 1996:28). De los 3,867 diputados del PRI que ejercieron en el período 1934-

2000, un total de 3,329 individuos fue electo en una ocasión, esto significa que 82.7 por ciento de los diputados no obtuvieron la reelección. Solamente 538 diputados del partido hegemónico se reeligieron y 102 individuos se reeligieron en más de dos ocasiones, es decir 2.5 por ciento del total de diputados [*cfr.* cuadro IV.8].

Cuadro IV.8  
*Reelección legislativa entre los diputados del PRI  
1934-2000*

Número de elecciones	Diputados	Porcentaje
1	3,329	86
2	453	11.5
3	76	2
4 o más	26	0.5
Total	3,867	100
<b>Diputados reelectos</b>	<b>538</b>	<b>14</b>

Fuentes: Campos, 1996. SIID. Sistema Integral de Información y Documentación, Composición de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1995. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, *¿Quién es Quién en el Congreso, LVII Legislatura 1997-2000*, México, 1999

Las bancadas del PRI se han formado con cuadros con escasa experiencia en la Cámara de Diputados y un bajo nivel de profesionalismo, puesto que durante el período de 1934 a 2000, solo 14 por ciento regresó a ejercer el cargo. Esta pauta se ha reproducido en la composición de sus delegaciones legislativas: en la LI Legislatura (1979-1982) 18 por ciento de la bancada del PRI tenía experiencia en el cargo, en la LII 13 por ciento y en la LIII Legislatura (1985-1988) 59 diputados, es decir 20.5 por ciento. Ahora bien, la reelección alternada, propició el desarraigo y diluyó el vínculo entre los legisladores y su base electoral. Durante el periodo analizado, 64 por ciento de los diputados que se reeligieron una o más veces lo hicieron por distritos distintos, nunca regresando a su distrito original, por lo que la reelección discontinua parece fomentar la separación de los legisladores de sus electores, elimina los vínculos de responsabilidad y de rendición de cuentas que un representante debe mantener frente a sus representados.

Acaso uno de los efectos positivos de la no- reelección consecutiva consistió en evitar el anquilosamiento de élites parlamentarias, así como la consolidación de feudos de poder

regional. o de una “oligarquía congresional. Las carreras legislativas largas son más bien la excepción y no la regla. Entre los diputados del PRI más longevos destacan: Blas Chumacero, el líder poblano de la CTM quien tiene el récord indiscutible de reelecciones discontinuas, fue legislador en ocho ocasiones, de 1940 a 1994; seis veces diputado federal y dos veces senador. Emilio M. González, (Nayarit, 23 mayo 1923) diputado federal en cuatro ocasiones y único que ha sido tres veces senador. De los 83 años de su vida, 30 los ha pasado en un escaño. González Parra fue diputado federal por el II distrito de Nayarit, 1940-1943, también diputado a la legislatura de Nayarit 1945-1948; diputado federal por el II distrito de Nayarit 1949-1952; senador por Nayarit 1952-1958; diputado federal por el II distrito de Nayarit, 1967-1970; en esa legislatura fue miembro de la Gran Comisión Juan José Osorio Palacios, fue también uno de los diputados más longevos, al acumular seis diputaciones entre 1952 y 1997. (XLII, XLIV, L, LII, LIV, LVI Legislaturas).

En cuanto a la incidencia de la reelección en el PAN, el partido de oposición de más larga trayectoria en la Cámara de Diputados, no se visualiza un panorama distinto. Entre 1946 y 1997, el PAN ha llevado al Congreso de la Unión a un total de 611 diputados federales, de ellos 88 por ciento no ha tenido acceso a la reelección, solamente 9 por ciento de los diputados se han reelecto en dos ocasiones y 3 por ciento en tres o más ocasiones.

Cuadro IV.9  
*Reelección legislativa entre los diputados del PAN  
1946-2000*

Número de elecciones	Diputados	Porcentaje
1	611	88
2	62	9
3	16	2.3
4 o más	5	0.7
Total	694	100
<b>Diputados reelectos</b>	<b>83</b>	<b>12</b>

Fuentes: Campos, 1994. SIID. Sistema Integral de Información y Documentación, *Composición de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados*, México, 1995. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, *¿Quién es Quién en el Congreso, LVII Legislatura 1997-2000*, México, 1999

¿Ha permitido la no-reelección la preparación de legisladores profesionales en el PAN? ¿Cómo se ha amoldado la política del partido a esta limitación institucional? De acuerdo con Emma Campos (1994: 54), son pocos los diputados panistas con carrera parlamentaria. Entre ellos destacan, “Gerardo Medina Valdéz, diputado en cuatro legislaturas (67-70, 73-76, 82-85, 88-91) y no dejó pasar más del período reglamentario intermedio entre elecciones, excepto entre su segunda y tercera diputaciones, donde se “brincó” un período en el que podía reelegirse, el de 1979-1982. (Además estuvo en la asamblea de representantes del D.F. de 1991 a 1994). Los otros tres; Javier Blanco Sánchez (4 veces diputado: 61-64, 67-70, 73-76, 82, 85; 1 brinco 79-82), Abel Vicencio Tovar (4 veces diputado; 64-67, 73-76, 79-82, 88-91; 2 brincos; 70-73, 85-88), Juan José Hinojosa (4 veces diputado: 49-52, 67-70, 73-76, 82-85; 5 brincos: 55-58, 58-61, 61-64, 64-67, 79-82)” (Campos, 1994; 54) Habría que agregar a esta lista a Eugenio Ortíz Walls (4 veces diputado: 73-76, 79-82, 88-91, 94-97; 1 “brinco” 85-88). Al diputado, Hiram Escudero Alvarez, (70-73, 79-82, 88-91, 94-97); Miguel Hernández Labastida (4 veces diputado; diputado de partido 70-73, 79-82; diputado de representación proporcional 88-91 LIV Legislatura, 94-97, LVI Legislatura: 2 “brincos (SIID, 1995).

En las recientes legislaturas, se observa una continuidad con el patrón de reelección descrito anteriormente. Con la salvedad de que el crecimiento de las bancadas opositoras ha incrementado el número de diputados sin experiencia, mientras que las delegaciones legislativas del PRI, reclutaron a más diputados con experiencia en el cargo. [cfr. cuadro IV.10]

Cuadro IV.10  
*Experiencia previa como Diputado Federal  
1988-2000*

Partido	LIV (1988-1991)		LV (1991-1994)		LVI (1994-1997)		LVII 1997-2000)	
	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%
PAN	15	15	13	14.4	24	20.3	14	11.5
FDN-PRD	4	9	5	13	10	14.3	8	6.4
PRI	67	26	60	18.7	47	15.8	54	22.6
PT	--	---	---	---	3	30	0	0
PPS	8	27	7	58	---	---	---	---
PARM	3	10	0	---	---	---	---	---
PFCRN	5	14	1	4	---	---	---	---
Total	102	20.4	86	17.2	84	16.8	76	15.2

**Fuentes:** Elaboración propia con base en *Presidencia del Gobierno Mexicano*, México, Universidad de Colima, Cenedic, versión CD-R, 1994. SIID. Sistema Integral de Información y Documentación, *Composición de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados*, México, 1995. Instituto de Estudios de la Transición Democrática, *¿Quién es Quién en el Congreso?*, LVII Legislatura 1997-2000, México, 1999.

En el caso del PAN la proporción de sus diputados con experiencia previa aumentó en la LVI Legislatura, para después estabilizarse en 11.5 por ciento durante la legislatura de 1997 a 2000. Por su parte, el PRD tiene las tasas más bajas de reelección en el período 1988-1991 y en la LVII legislatura, en la cual la bancada perredista fue la más numerosa. Nótese que en todo el período las bancadas del PRI, tuvieron porcentajes de reelección por encima de la proporción para el total de las legislaturas.

Respecto a la continuidad de las reelecciones de los diputados, cabe señalar que menos de la mitad de los diputados del PRI, 40 por ciento, se ha reelegido inmediatamente después de transcurridos los tres años de la prohibición constitucional (Campos, 1995:28). Una pauta semejante es común a las bancadas opositoras, cuyos diputados son reelectos en forma discontinua.

Por otra parte, los diputados con experiencia legislativa en los Congresos estatales,



son un grupo numeroso y en franco crecimiento. El cargo de diputado local es un peldaño cada vez más común, en el que se adquiere la experiencia y la profesionalización necesaria para la diputación federal. En las legislaturas recientes todas las bancadas muestran la creciente importancia de los legisladores locales en la composición de sus delegaciones legislativas, especialmente el PRI y el PAN, partidos que reclutaron a un mayor número de diputados locales para las plazas federales [cfr. cuadro IV.11]. A medida que se descentralizaron las nominaciones, se han abierto oportunidades para los cuadros con carrera local, en la LV y LVII Legislaturas, más del 30 por ciento de los legisladores del PRI habían sido diputados locales. En la bancada de Acción Nacional, más de una cuarta parte de sus legisladores había pasado por algún Congreso estatal<sup>7</sup>.

Cuadro IV. 11

*Experiencia previa como Diputado Local  
1988-2000*

Partido	LIV (1988-1991)		LV (1991-1994)		LVI (1994-1997)		LVII (1997-2000)	
	Esaños	%	Esaños	%	Esaños	%	Esaños	%
PAN	17	17	23	25	28	23.7	31	25.6
PRD	2	4	6	15	5	7	15	12
PRI	51	20	103	32	70	23.3	87	36.4
PT	---	---	---	---	0	0	3	42.8
PVEM	---	---	---	---	0	0	0	0
PPS	5	17	3	25	---	---	---	---
PARM	6	21	4	29	---	---	---	---
PFCRN	4	11	3	13	---	---	---	---
Total	85	17	142	28.4	103	20.6	136	27.2

**Fuentes:** Elaboración propia con base en *Presidencia del Gobierno Mexicano*, México, Universidad de Colima, Cenedic, versión CD-R, 1994. SIID. Sistema Integral de Información y Documentación, *Composición de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados*, México, 1995. Instituto de Estudios de la Transición Democrática, *¿Quién es Quién en el Congreso?*, LVII Legislatura 1997-2000, México, 1999.

En un cuestionario aplicado a una muestra de 352 diputados locales de 12

<sup>7</sup> En los últimos años, los partidos de oposición han incrementado el número de sus cuadros legislativos locales. En 1988, el PAN tenía 96 diputados locales, para 1999, tenía 278 legisladores, equivalente a 25.09 por ciento del total de legisladores estatales. Algo similar ocurrió con las fuerzas políticas de izquierda: en 1988 el PMS tenía 31 diputados locales lo que equivalía a 4 por ciento del total de diputados; en 1999, el PRD tenía 212 diputados locales, equivalentes a 19 por ciento del total (Lujambio, 2000:58)

legislaturas, descubrimos que los diputados locales con experiencia anterior en el cargo representaban solo 24 por ciento, mientras que los diputados locales con experiencia en el desempeño de cargos en el Poder Legislativo Federal constituían 14 por ciento de los casos (Loza y López, 2000). Lo que demuestra que es mucho más frecuente el paso de las legislaturas locales a las federales, que el retorno de la pauta de movilidad descendente hacia los Congresos locales.

Por otro lado, el intercambio entre miembros del Senado y la Cámara de Diputados es poco frecuente; desde 1934 hasta 1997, de los 4296 legisladores del PRI, solamente 319 había ejercido cargos ambas cámaras del Congreso, esto equivalía a 7.4 por ciento (Campos, 1996:31). La ruta de las carreras políticas tiene como primer paso la elección como diputado y después como senador. De los 668 senadores del PRI, 347 tenía experiencia previa en la Cámara de Diputados, mientras que los que recorrieron la ruta inversa, del Senado a la Cámara fueron 85 individuos. La experiencia anterior como senador, no ha sido relevante: en la LIV Legislatura solo contaron con experiencia en el Senado, 14 diputados de los 260 que integraron la bancada, en la LV 14 de 321 diputados, en la LVI, 10 de los 300 diputados y en la LVII solo 19 diputados de todas las bancadas habían pasado por el Senado (IETD, 1999).

## CAPÍTULO V

### LA ESTRUCTURACIÓN DEL CAMPO LEGISLATIVO

En capítulos anteriores, hemos señalado que uno de los rasgos del presidencialismo mexicano ha sido la capacidad de instituir un monopolio sobre el *campo* de la producción legislativa (Bourdieu,2000:169). Los enormes poderes legislativos concentrados en la presidencia desde 1934 y hasta 1997, tuvieron su origen legal en las facultades legislativas otorgadas por el texto constitucional de 1917 y su apoyo político en el control de mayorías cohesivas y disciplinadas de las delegaciones legislativas del PRI. Dicha unificación de poderes dio a los presidentes el derecho de intervenir en la creación legislativa y reformar la Constitución sin el concurso de los agentes investidos de competencia social y técnica en el proceso legislativo.

Este capítulo tiene como objetivo proporcionar una visión de conjunto del proceso legislativo. Específicamente, busca evaluar el impacto de la pluralidad política sobre el éxito legislativo de los presidentes, a partir de las siguientes interrogantes: ¿Cómo ha afectado la erosión de la mayoría del partido oficial a los poderes legislativos del Ejecutivo? ¿En qué medida el crecimiento de las bancadas de oposición repercutió favorablemente sobre la actividad del cuerpo legislativo?. La hipótesis es que el crecimiento de las bancadas opositoras no implicó, de manera inmediata, una reducción importante del éxito legislativo de los presidentes: el Ejecutivo siguió siendo el *supremo legislador*, de tal manera que durante las recientes legislaturas la tasa de aprobación de sus iniciativas fue similar a las del período de hegemonía del PRI. Aunque los diputados de las diversas fracciones legislativas tienen un papel más activo como iniciadores de proyectos, así como en la enmienda y modificación de las leyes aprobadas, su récord de aprobación no ha logrado superar al del Ejecutivo.

Para medir la capacidad legislativa de ambas instancias se han utilizado tres indicadores (Béjar, 1994, Casar, 1999:96), el origen de las iniciativas de ley, la medida en que estas son modificadas y las tasas de aprobación legislativa para cada una de los períodos de trabajo de las cuatro legislaturas más recientes: la LIV, LV, LVI y LVII

legislaturas Los datos sobre el volumen de la actividad legislativa y la productividad de cada período, no siguen un comportamiento lineal, pues la presentación de proyectos legislativos de los diputados exhibe un crecimiento de largo plazo desde 1977 y hasta 1999, pero su tasa de aprobación legislativa solo se incrementa sensiblemente a partir de 1997, cuando el PRI perdió la mayoría absoluta y se instaló una legislatura con control multipartidista.

### **La distribución de facultades legislativas**

Las facultades constitucionales son un marco habilitador de la autoridad legislativa del Ejecutivo, aunque por sí solas, no explican la enorme influencia en el proceso de aprobación de leyes y su oficialización. Con relación a otros arreglos presidenciales de América Latina, los poderes legislativos otorgados por la Constitución de 1917 a los presidentes mexicanos, no son desmesurados (Casar,1997:171-177). Shugart y Carey (1992:133-147) identificaron cinco áreas de poderes legislativos para comparar a los sistemas presidenciales. La primera área de poderes legislativos, es el poder de veto del Ejecutivo sobre las leyes aprobadas. La institución presidencial en México cuenta con la facultad de veto total y parcial sobre la legislación aprobada por el Congreso. De acuerdo con el artículo 72 constitucional, el presidente posee la facultad de vetar en forma parcial o total aquellas leyes cuya resolución no sea exclusiva de cada una de las cámaras del Congreso. El veto puede ser superado si el proyecto devuelto a la cámara de origen es aprobado por las dos terceras partes de los votos de sus integrantes y por la misma mayoría de la cámara revisora. La segunda área de poderes legislativos es el derecho de introducción exclusiva de legislación. Aunque la presidencia mexicana está facultada para iniciar leyes, como lo establece el artículo 71 constitucional, solo tiene derecho exclusivo para legislar en lo referente a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación. El tercer tipo de poderes legislativos es el poder de la bolsa. En este aspecto, el Poder Ejecutivo tiene exclusividad sobre el diseño del Presupuesto de Egresos de la Federación, pero la Cámara de Diputados posee autoridad para modificar totalmente la iniciativa que en materia de presupuesto presente el Ejecutivo. Por otra parte, la Ley de Ingresos otorga al Ejecutivo, la facultad para ejercer o autorizar montos adicionales de

financiamiento, sobre una base anual, cuando a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan.

En contraste con otros arreglos presidenciales en América Latina (Krsticevic,1992:131-142), la presidencia mexicana no cuenta con la facultad de convocar a un referéndum en el caso de que una de sus iniciativas fuesen rechazadas por el Congreso. El poder para expedir decretos se encuentra bastante acotado y solo se ejerce a través de la facultad reglamentaria y las situaciones excepcionales en que el Congreso delega en el presidente la autoridad para legislar por decreto. La facultad reglamentaria ha sido un importante instrumento de política en manos de los presidentes mexicanos. Aún cuando no se ha llegado al abuso de otros países latinoamericanos de gobernar por decreto, en parte por el carácter civil del régimen y por el control mayoritario de las cámaras, ante la eventualidad de no contar con el apoyo de la legislatura el poder de decreto podría ser un poderoso instrumento para evadir los trámites legislativos. Por otra parte, la Constitución contempla la concesión de poderes legislativos extraordinarios solo en caso de estados de emergencia, en lo relativo a medidas sanitarias y para aumentar, disminuir o suspender las cuotas de tarifas de importación y exportación expedidas por el Congreso, como lo prescribe el segundo párrafo del artículo 131 constitucional.

El texto constitucional dotó al Poder Legislativo de atribuciones para iniciar leyes, ejercer el control y supervisar al Ejecutivo, mediante la vigilancia del ejercicio del gasto público y el juicio político de responsabilidad (Carpizo,1978:85). La autoridad presupuestal de la Cámara de Diputados es bastante amplia ya que dispone de la facultad para aprobar, modificar o rechazar en su totalidad la Ley de Ingresos y tiene la facultad exclusiva sobre la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Así mismo, los instrumentos de control y vigilancia sobre el ejercicio presupuestal definidos en el artículo 74 constitucional contemplan la atribución de la Cámara de Diputados para supervisar, a través de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, el correcto ejercicio del presupuesto autorizado. Cabe recalcar que la autoridad de dicha comisión es limitada, pues carece de instrumentos para imponer algún tipo de sanción y solo turna a otras autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades en caso de encontrar irregularidades en la cuenta pública (Mijangos,1994:101-103). Adicionalmente, las cámaras del Congreso pueden integrar comisiones de investigación sobre el funcionamiento de los

organismos descentralizados y empresas de participación estatal<sup>1</sup>, aunque el ejercicio de esa facultad ha sido obstaculizado por las decisiones de la mayoría del PRI.

Como se desprende de lo expuesto, la estructura constitucional de 1917 proveyó a ambas esferas de poderes legislativos con la finalidad de favorecer un intercambio y equilibrio horizontal en el proceso legislativo. No obstante, el desempeño de ambas ramas ha sido muy desigual, especialmente durante la etapa en que un solo partido detentó la mayoría legislativa.

### *Las fases del proceso legislativo*

Definiremos al proceso legislativo como la secuencia de decisiones, consultas y trámites que tienen lugar para la formación de las leyes, su interpretación, reforma o derogación. Más específicamente, entenderemos al *procedimiento legislativo* como el conjunto “jurídicamente ordenado de las actividades de uno o más sujetos para la obtención de un resultado determinado, que el atributo “legislativo” identifica en la ley”(Moreno,1985:196-198). Los pasos del procedimiento legislativo son la: a) iniciativa, b) dictamen; c) discusión; d) votación; e) expedición; f) sanción; g) promulgación; h) publicación; e i) iniciación de la vigencia de la ley o decreto" (Moreno,1985:216).

Para ejercitar el derecho de iniciativa los órganos facultados constitucional y reglamentariamente remiten a la consideración de las cámaras del Congreso un documento que contiene el proyecto de ley o de reforma constitucional. Desde el punto de vista formal, la iniciativa es el texto compuesto por una exposición de motivos y otra parte de carácter normativo en la que se enuncian los artículos. Las iniciativas enviadas por el presidente de la República, así como las remitidas a la cámara colegisladora, los Congresos Estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se consideran con el carácter de privilegiadas y pasan de inmediato a la comisión o comisiones para su estudio y dictamen (Cámara de Diputados, 1994: Reglamento arts.55,56,57y 58). El trámite de las iniciativas presentadas individualmente por los diputados o Senadores del Congreso, sigue dos rutas distintas; se presentan por escrito ante la Mesa Directiva de la cámara, o bien el autor de la iniciativa lee

---

<sup>1</sup> Esta atribución está descrita en el último párrafo del artículo 93 constitucional, su origen es una adición que data de 1977 (México Constitución,1917, versión actualizada, 1998)

el documento desde la tribuna. En ambos casos la presidencia de la Mesa lo turna a las comisiones correspondientes para su estudio y dictamen (Camposeco,1993:35).

De acuerdo con el artículo 72 de la Constitución, las iniciativas presidenciales pueden enviarse indistintamente a las Cámara de Diputados o Senadores, con excepción de los proyectos relacionados con las facultades exclusivas de las cámaras.<sup>2</sup> No existen reglas para determinar en cuál cámara deberá iniciarse el trámite o cuál fungirá como *cámara de origen* o como *cámara revisora*. En esta fase del trámite legislativo el Ejecutivo dispone de un margen de maniobra para elegir la cámara de origen; en su decisión se consideran las cargas de trabajo en cada cámara o el cálculo sobre las probabilidades de obtener su aprobación. De cualquier modo, todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, siguiendo las reglas de discusión y votación establecidas en el Reglamento Interior del Congreso.

Antes de iniciarse el proceso legislativo el Ejecutivo abre una fase de información, consulta y negociación entre los actores interesados en el área de política afectada que transcurre en el campo de las agencias burocráticas fuera del conocimiento público.<sup>3</sup> Hay otro momento en que los proyectos de ley son materia de disputa en el *campo político* compuesto por los argumentos, las demandas, recursos, la información y los apoyos que los agentes y organizaciones movilizan.<sup>4</sup>

En esta fase el titular del Ejecutivo delega funciones a los secretarios del gabinete, los directores de dependencias y los expertos de los departamentos jurídicos quienes forman la *red de asuntos* y elaboran directamente los textos de las iniciativas. Al respecto Víctor Manzanilla Sheaffer, quien se desempeñó como diputado describió:

---

<sup>2</sup> Se deben iniciar en la Cámara de Diputados todos los proyectos relacionados con empréstitos, reclutamiento de tropas, contribuciones o impuestos, así como el Presupuesto de Egresos de la Federación. Las materias relacionadas con la celebración de tratados, caen dentro de las facultades exclusivas del Senado. (México, Constitución, 1917 arts. 72, 74, 76).

<sup>3</sup> Según los estudios sobre la toma de decisiones en México, el proceso político más común ha sido el de *regulación*, puesto que el control sobre las decisiones recae en las entidades que pondrán en marcha las políticas. Aplicamos los términos de una tipología sobre el proceso político, según la cual existen tres categorías de proceso político por consenso; la no interferencia, la autorregulación y la distribución. A su vez hay tres tipos de procesos conflictivos, que comprenden la no decisión, el proceso regulatorio y la redistribución. (Story,1990:175-176 Purcell,1973:24-58)

" (...) el presidente no puede estar redactando personalmente las cosas, Para eso tiene un gabinete y los secretarios de Estado tienen equipos de asesores , de técnicos, de expertos. El presidente sólo da las directrices. Entonces la mecánica de gestación de las iniciativas va fuera del ámbito personal del Presidente. Y cuando ya se formula una iniciativa, el presidente la escucha e indaga..."¿ya la analizaron? ¿están ustedes seguros?" ... y luego la manda al Congreso" (Proceso, 9/01/1978).

De esta manera, el presidente suscribe las iniciativas, pero estas no son obra de una sola voluntad. En México es común la carencia de coordinación entre las dependencias públicas, lo cual agudiza la competencia por filtrar iniciativas de ley o incidir en su contenido:

"(...) al interior del gobierno se da una competencia natural entre los diferentes funcionarios para sacar iniciativas de ley o hacer que el presidente las tome en consideración. Si partiéramos de la base esquemática de que la gestación de iniciativas sigue la secuencia presidente, secretario del ramo y su presentación en la cámara, pues no entenderíamos nada. Con frecuencia en la administración pública federal, las decisiones se toman en dependencias que no tienen relación directa con el asunto"[entrevista, diputado Francisco Curi, PRD,14/07/1995].

Pese a todo, los presidentes han manejado los ritmos y rutinas del envío de iniciativas, así como la intensidad del trabajo legislativo. Una práctica común consiste en concentrar el envío de sus iniciativas en los últimos días de cada período legislativo, dando lugar a un "maratón legislativo" en el que se reducen los plazos para el estudio y dictamen de las iniciativas (Béjar,1995:142). Dicho maratón legislativo también se precipita en cada cambio de sexenio, pues a partir de la toma de posesión del presidente electo se acelera la producción legislativa en consonancia con la urgencia por parte del nuevo equipo de gobierno por fijar la agenda y el marco legal de la gestión. Ese momento de creación legislativa, es también el punto de ruptura entre la administración saliente y el nuevo equipo de gobierno:

---

<sup>4</sup> Como señala Pierre Bourdieu,(2000:215) "(...) El verdadero legislador no es el redactor de la ley sino el conjunto de los agentes que, determinados por los intereses y las sujeciones específicas asociadas a sus posiciones en campos diferentes ( campo jurídico, pero también campo religioso, campo político, etc.) , elaboran aspiraciones o reivindicaciones privadas y oficiosas, las elevan al estado de "problemas sociales", y organizan las expresiones (artículos de prensa, obras, manifestaciones, peticiones, marchas, etc.) destinadas a "hacerlas avanzar".



"Ese diciembre de cada seis años, de escasas cuatro semanas, se convierte no sólo en todo un período legislativo, sino en un verdadero parto legislativo que presenta ante México a un gobierno que será pleno durante seis años. En 1934 la XXXVI Legislatura recibió, en ese extraño diciembre, 43 iniciativas de ley enviadas por el joven presidente de la República Lázaro Cárdenas. Le sigue en número el sexenio que hace semanas murió [se refiere al sexenio de 1976-1982] con 24 iniciativas, que fueron 23 seis años antes. Números que esconden la intensidad del proceso que se ventila en largos días que se convierten en noches apresuradas de debates y argumentaciones que irremediablemente terminan en votaciones inaplazables que siguen los trazos del nuevo Jefe del Ejecutivo" (Reyes Heróles, 1987:164).

Una vez que las iniciativas son turnadas a las comisiones correspondientes, da inicio la fase en la cual la comisión estudia y analiza el proyecto para elaborar un *dictamen* incorporando modificaciones, reformas o adiciones al texto original. En los artículos 87 al 94 del Reglamento Interior del Congreso, se especifican una serie de condiciones para la emisión de dictámenes. El artículo 87 señala que toda comisión deberá presentar su dictamen dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que hubiese recibido la iniciativa y la información complementaria. Sin embargo, no indica el procedimiento para los casos en que se viola este precepto. En la práctica parlamentaria, los tiempos reales son más flexibles que los reglamentarios: es común que las iniciativas del Ejecutivo se tramiten diligentemente, emitiendo dictamen favorable o como se conoce en el argot parlamentario, legislando al "vapor" y que las iniciativas de diputados se archiven, sin recibir trámite o se guarden en la "congeladora".

Los miembros de las comisiones tienen facultades para modificar, adicionar o incluso redactar el texto completo de la iniciativa. Sin embargo, en la medida en que las comisiones estuvieron integradas predominantemente por miembros del partido oficial, hubo pocos incentivos para hacer objeciones o frenar los proyectos del Ejecutivo. Sólo había limitadas oportunidades para corregir y mejorar las iniciativas. Como lo relata Luis M. Farías quien fue diputado y líder de la Gran Comisión en dos ocasiones:

"(...) hay un grupo selecto en cada legislatura que se encarga de revisar las cosas y discutir las ampliamente, y los presidentes mexicanos han tenido la tolerancia, a pesar de tener un poder omnímodo, de escucharnos y de darnos la razón cuando la tenemos" (Farías, 1993:108).

La tercera fase del proceso legislativo es la *discusión*. Cada una de las Cámaras del Congreso discute sucesivamente acerca de las iniciativas de ley o decreto con el fin de determinar si deben ser aprobadas o rechazadas (Pedroza,1997:219). Las reglas sobre la discusión exigen un *quórum* de reunión y la programación del orden del día, en el cual se prescribe la organización de turnos de habla con una lista de oradores integrada por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara y los coordinadores parlamentarios. La discusión de las iniciativas se realiza en forma general y particular, separando o reservando para su discusión determinados artículos. Antes de realizar la votación nominal, el presidente de la Mesa deberá consultar a la asamblea si el asunto se considera suficientemente discutido.

En el Reglamento para el Gobierno Interior (Cámara de Diputados,1994: art. 146-164) se especifica que las votaciones sobre un proyecto de ley o decreto deberán hacerse en forma nominal. La regla de votación de *mayoría simple* se aplica para las votaciones sobre leyes públicas y privadas, mientras que para la modificación de artículos constitucionales, se requiere de una *mayoría cualificada* de dos tercios de los votos de los diputados presentes en la asamblea. Antes de instalarse el tablero electrónico de registro de votación en 1998, la *votación nominal* se emitía de viva voz; cada miembro de la cámara pronunciaba su apellido y el sentido de su voto. Los votos se computaban por los secretarios de la Mesa Directiva quienes simplemente apuntaban los votos en pro y en contra. Sobra decir que este método era poco confiable y presentaba muchas irregularidades, como la de inflar la votación rebasando el quórum registrado.

Después de someterse a la votación nominal de los miembros de la cámara de origen, los proyectos o leyes aprobados deberán pasar a la cámara revisora para su discusión y análisis. Las reglas del procedimiento *bicameral*, establecen que si la cámara revisora desecha todo o en parte el proyecto de ley, éste volverá a la cámara de origen con las observaciones correspondientes. Si al examinarse de nuevo en la cámara de origen, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, para ser reconsiderado y en caso de aprobarlo pasará al Ejecutivo.

Una vez que el Ejecutivo recibe el proyecto aprobado, cuenta con un plazo de diez días útiles para hacer observaciones y ejercer el *veto* objetando todo o en partes la ley o decreto, que será devuelto a la cámara de origen. El poder de veto del Ejecutivo es

suficientemente amplio, pues dispone del instrumento de veto parcial y total. No obstante, el ejercicio del veto es improcedente en las reformas constitucionales, las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, así como en las leyes cuya resolución sea exclusiva de alguna de las cámaras.

Por último, cuando la ley es aceptada debe recibir el trámite de sanción. La *sanción* es la aceptación de una iniciativa de ley o decreto por el Ejecutivo (Pedroza,1997:221). Inmediatamente después de la sanción corresponde al Ejecutivo publicar la ley o decreto en el *Diario Oficial de la Federación*. En este trámite, el presidente puede ejercitar una forma práctica de *veto de bolsillo*, al retardar u omitir la publicación del texto de la ley.

### *¿Quién legisla?*

Como consecuencia del predominio del partido hegemónico, la Cámara de Diputados experimentó un prolongado letargo en su actividad como cuerpo legislativo. Al revisar las votaciones sobre los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo, González Casanova apuntó:

“A partir de 1943 son aprobados por unanimidad el 92 % de los proyectos (1943), el 74 % de los proyectos (1947), el 77 % (1949), el 59 % (1953), el 62 % (1955), el 95 % (1959), el 82 % (1961).

Ahora bien, en los proyectos que son aprobados por la mayoría los votos en contra sólo representan el 4 % de la votación total (1943), el 3 % (1947), el 3 % (1949), el 3 % (1953), el 5 % (1955), el 4 % (1959), el 3 % (1961)” (González Casanova,1969:31) .

Este marcado desequilibrio en el proceso legislativo no modificó sus tendencias en los años subsiguientes. La apertura política iniciada por la reforma de los "diputados de partido" en 1963, otorgó oportunidades para la representación de los partidos opositores en la Cámara de Diputados, pero la magnitud de sus bancadas, limitó su influencia en el procedimiento legislativo. Los datos recopilados por Luisa Béjar, confirman que el Ejecutivo dominó la actividad legislativa entre 1964 y 1979, registrando el mayor número de iniciativas presentadas y aprobadas en el período (Béjar,1995). Del total de 560 proyectos presentados a la consideración de ese cuerpo legislativo, el Ejecutivo inició 372, es decir, 66 por ciento de los proyectos, mientras los diputados presentaron 34 por ciento de las iniciativas [cfr. cuadro V.1]. La mayor cantidad de iniciativas presentadas por

diputados, en el transcurso de cinco legislaturas, correspondió a la bancada del Partido Acción Nacional, al presentar 83 proyectos de ley, seguido por los diputados del PRI que presentaron 71.

En cuanto a la tasa de aprobación de iniciativas destaca el abrumador éxito presidencial al aprobarse 99 por ciento de sus proyectos, frente al reducido número de iniciativas de diputados que fueron dictaminadas y aprobadas. En cifras agregadas, correspondientes al período 1964-1979: de las 71 iniciativas del PRI solo 27 recibieron dictamen y 24 fueron aprobadas, es decir, 33 por ciento de sus proyectos, en tanto que de las 117 iniciativas promovidas por los diputados opositores solo 38 (32%) fueron dictaminadas y 13 (11%) resultaron aprobadas. Como se detalla en el cuadro V.1 el éxito legislativo de los diputados presenta leves variaciones en cada legislatura. En la XLVI Legislatura (1964-1967) los diputados del PRI aprueban 35 por ciento de sus proyectos, para registrar después una reducción en las dos legislaturas subsiguientes; la XLVII Legislatura (1967-1970) y la XLVIII Legislatura (1970-1973), en las cuales se aprobaron solo 4 de 16 proyectos y solo 2 de 8 iniciativas respectivamente. Mientras las iniciativas de los diputado opositores, solamente 9 por ciento recibieron la aprobación de la asamblea en la XLVI Legislatura y en la XLVIII legislatura no se dictaminó ninguno de sus proyectos.

Con la entrada en vigor de la reforma electoral de 1977 se abrieron posibilidades para la participación y el registro de partidos anteriormente excluidos del sistema electoral. Uno de los efectos inmediatos del sistema de representación proporcional se verificó en el crecimiento de los partidos representados en la Cámara de Diputados. La LII Legislatura (1982-1985) se integró con 299 diputados del PRI electos por el principio de mayoría y por cinco partidos opositores que se repartieron los cargos de representación proporcional. El PAN sumó a los cincuenta diputados de lista una victoria mayoritaria; el PSUM obtuvo 17 diputados; el PDM 12, el PPS 10 y el PST 11 curules. Durante la LII Legislatura el Ejecutivo presentó 122 de las 333 iniciativas, es decir, 36 por ciento, mientras el Senado envió 58 minutas que representaban 17 por ciento de la legislación turnada a la Cámara. Por su parte, los diputados presentaron 39 por ciento de los proyectos, es decir, 131 de 333, entre los cuales, 94 fueron iniciados por diputados de oposición, en tanto los Congresos locales solamente presentaron 11 de las iniciativas turnadas.

De igual manera, las cifras correspondientes a la LIII legislatura (1985-1988) registran un incremento en la actividad de los grupos parlamentarios como iniciadores de leyes, al presentar 332 iniciativas de un total de 541, es decir, 61 por ciento, mientras el Ejecutivo presentó 24 por ciento de los proyectos, la Cámara de Senadores turnó 60 minutas correspondientes al 11 por ciento de las leyes y los Congresos locales solo remitieron tres iniciativas [cfr. cuadro V.2]

Cuadro V.2  
*Iniciativas de ley presentadas en la Cámara de Diputados  
1982-1988*

Iniciador	LII Legislatura 1982-1984				LIII Legislatura 1985-1988			
	Presentadas	%	Aprob	%	Presentadas	%	Aprob	%
Ejecutivo	122	36.6	118	61.5	130	24	128	57
Ejecutivo origen Senado	58	17.4	58	30.2	60	11	59	26.3
Diputados PRI	19	5.7	10	5.3	72	13.3	9	4
Diputados PAN	23	7	0	0	89	16.5	2	0.9
Diputados PSUM-PMS	19	5.7	0	0	39	7.2	1	0.5
PPS	20	6	1	0.5	32	6	4	2
Otros	32	9.6	1	0.5	93	17.2	3	1.3
Diputados varios partidos	18	5.4	1	0.5	7	1.3	5	2.2
Comisiones	11	3.3	1	0.5	16	3	13	5.8
Congresos Locales	11	3.3	2	1	3	0.5	0	0
Total	333	100	192	100	541	100	224	100

Fuente: Elaboración propia con base en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, México, versión CD-R, LV Legislatura Comité de Biblioteca, INEGI, 1994.

Ahora bien, sí consideramos el trámite que siguieron las iniciativas, el balance es muy distinto. Las iniciativas del poder Ejecutivo disfrutaron de mayor éxito, pues de las 122 iniciativas, presentadas por Miguel de la Madrid a la LII Legislatura, 118 fueron aprobadas; su tasa de aprobación fue de 97 por ciento. Las 58 minutas del Senado se aprobaron en su totalidad. En contraste, las iniciativas de los diputados no siguieron la ruta de la aprobación legislativa. De las 131 presentadas solo 13 resultaron aprobadas: 10 fueron iniciadas por diputados del PRI y tres por el resto de los partidos [cfr. cuadro V.3].

Durante la LIII legislatura, la Cámara de Diputados dictaminó y aprobó 130 iniciativas del Ejecutivo y solo archivó 2. Casi la totalidad de las minutas enviadas por el Senado recibieron dictamen favorable. Por su parte, solamente 24 de los 332 proyectos iniciados por diputados lograron la aprobación, quedando sin trámite 93 por ciento de sus

iniciativas. El mayor porcentaje de proyectos aprobados correspondió a diputados del PRI con 12 por ciento, igual porcentaje obtuvo la bancada del PPS cuyos diputados vieron aprobarse 4 de 32 proyectos presentados. Los diputados de Acción Nacional presentaron la mayor cantidad de iniciativas, pero solamente se aprobaron 2 por ciento de sus propuestas. Recibieron un trámite similar las iniciativas de los diputados del Partido Mexicano Socialista al aprobarse solo una de sus treinta y nueve iniciativas.

**Cuadro V.3**  
*Resultado de las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados*  
*1982-1988*

Iniciador	LII Legislatura			LIII Legislatura		
	Presentadas	Aprobadas	%	Presentadas	Aprobadas	%
Ejecutivo	122	118	97	130	128	98.5
Ejecutivo origen Senado	58	58	100	60	59	98
Diputados PRI	19	10	53	72	9	12.5
Diputados PAN	23	0	0	89	2	2
Diputados PSUM-PMS	19	0	0	39	1	2.5
PPS	20	1	5	32	4	12.5
Otros	32	1	3	93	3	3
Diputados varios partidos	18	1	5.5	7	5	71
Comisiones	11	1	9	16	13	81
Congresos Locales	11	2	18	3	0	0
<b>Total</b>	<b>333</b>	<b>192</b>		<b>541</b>	<b>224</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, México, versión CD-R, LV Legislatura Comité de Biblioteca, INEGI, 1994.

Una visión de conjunto de las relaciones Ejecutivo - Legislativo bajo la presidencia de Miguel de la Madrid muestra el notable incremento de la actividad de los grupos parlamentarios como iniciadores de leyes. No obstante, el éxito de sus propuestas fue similar al de las legislaturas anteriores: 98 por ciento de las iniciativas presidenciales se aprueban y solo 8 por ciento de las iniciativas de los diputados. En números absolutos, los diputados del PRI y los de las bancadas opositoras lograron aprobar una cantidad similar de dictámenes, si bien, en términos relativos, el porcentaje de iniciativas aprobadas para cada partido opositor es sensiblemente más bajo.

## Acotando al presidencialismo

La LIV legislatura (1988-1991) marcó un punto de inflexión en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, ya que por primera vez en la historia posrevolucionaria el partido hegemónico coexistió con una oposición numerosa en la arena legislativa. En la elección federal de 1988 el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados formando una frágil mayoría simple de 263 diputados, limitada por el contrapeso de 237 diputados de oposición. Todo parecía sugerir que la poderosa *maquinaria legislativa*, sustento del presidencialismo metaconstitucional había agotado el ciclo de la onerosa subordinación del Poder Legislativo.

Al no contar con la *mayoría calificada* el Ejecutivo quedó imposibilitado para reformar la Constitución sin el concurso de otras fuerzas políticas. En consecuencia, el gobierno de Carlos Salinas recurrió a la negociación legislativa como procedimiento para alcanzar suficiente apoyo a sus iniciativas de ley y la cooperación de los partidos a su programa de reformas constitucionales.

¿De qué manera afectó la pluralidad al desempeño del presidente como legislador? A primera vista, durante este primer trienio al gobernar con la “cámara heredada”, el presidente Salinas propuso menos leyes que los gobiernos anteriores, enviando a la LIV legislatura 70 iniciativas con origen en la Cámara de Diputados y 17 que ingresaron por el Senado. En total envió 87 proyectos de 277 iniciativas presentadas, lo cual representa 31 por ciento de los proyectos remitidos a la consideración de la cámara. Por su parte, los grupos parlamentarios presentaron 178 iniciativas, de las cuales 81 correspondieron a los diputados del PAN, 19 al PRI, 15 al PRD y el resto a otras bancadas legislativas [*cfr.* cuadro V.4].

En cuanto a las leyes aprobadas el Ejecutivo tuvo éxito en 96 por ciento de sus proyectos iniciados en la Cámara de Diputados y la totalidad de los que ingresaron como minutas del Senado. Aunque se advierte una sensible mejoría en los niveles de aprobación de las iniciativas propuestas por los diputados: los del PRI obtuvieron la aprobación de 31 por ciento de sus propuestas, el PAN 18 por ciento y el PRD 13 por ciento.

Cuadro V.4  
*Resultado de las iniciativas presentadas en la LIV Legislatura  
 1988-1991*

Iniciador	Presentadas	Aprobadas	%	Pendientes	%
Ejecutivo	70	67	95.7	3	4.3
Ejecutivo origen Senado	17	17	100	0	0
Diputados PRI	19	6	31.5	13	68.5
Diputados PAN	81	15	18.5	66	81.5
Diputados PRD	15	2	13	13	87
Diputados PFCRN	6	0	0	6	100
Diputados PARM	34	0	0	34	100
Diputados PPS	20	4	20	16	80
Diputados varios partidos	3	2	67	1	33
Comisiones	12	10	83	2	17
Congresos Locales	0	0	0	0	0
Total	277	123		154	

Fuente: Elaboración propia con base en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, México, versión CD-R, LV Legislatura Comité de Biblioteca, INEGI, 1994.

En el transcurso del primer trienio de gobierno, el presidente Salinas buscó aumentar su bajo nivel de popularidad instrumentando reformas al aparato administrativo y al régimen electoral.<sup>5</sup> Pero la composición de la LIV Legislatura no era favorable para efectuar todas las reformas constitucionales previstas en la agenda presidencial. A pesar de que el Ejecutivo contaba con el respaldo de la opinión pública para impulsar su proyecto político, no contaba con la *mayoría calificada* para reformar la Constitución. Por consiguiente, las reformas constitucionales aprobadas en la LIV Legislatura, fueron solamente tres y se aprobaron en virtud de los acuerdos con otras fuerzas políticas representadas en la Cámara Baja.

La reforma política aprobada en abril de 1990 consistió en un paquete de modificaciones y adiciones a siete artículos de la Constitución, para construir un marco legal más equitativo y confiable de la competencia electoral. Detrás de su aprobación hubo un largo período de negociaciones entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso y de manera informal, entre la Presidencia de la República y la dirigencia nacional del PAN.

<sup>5</sup> De acuerdo con la encuesta semestral de la revista *Este País*, la gestión de Salinas era bien evaluada por 20 por ciento de los encuestados, pero tan solo una año después 70 por ciento aprobaba la gestión presidencial. (*Este País*, núm. 2, mayo de 1991).



Los puntos medulares de la reforma fueron: a) el establecimiento la organización de las elecciones como una función estatal; b) la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), como un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, como máxima autoridad en materia electoral; c) se modificaron las reglas de registro y asignación de las 200 curules plurinominales; d) se introdujo una *cláusula de gobernabilidad* para la integración de la Cámara de Diputados, por la cual, se estableció que al partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y 35 por ciento de la votación nacional, se le otorgaría constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la cámara; e) modificó la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados al reducirla a 100 presuntos diputados propietarios representantes de los partidos (Cámara de Diputados, 1991).

Otra reforma importante fue la modificación de los artículos 28 y 123 constitucionales, para restablecer el régimen mixto de propiedad de la banca y desincorporar los activos bancarios en posesión del Estado (Cámara de Diputados, 1991). Con dicha reforma se dio marcha atrás a la estatización de la banca decretada por López Portillo en 1982. Por último, cabe señalar que en esta legislatura se aprobó una adición al artículo 4º. Constitucional en la que se reconoce la composición pluricultural de la nación, sustentada en sus pueblos indígenas y se otorga protección a sus lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social.

En la elección legislativa de 1991 el Partido Revolucionario Institucional recuperó una holgada mayoría al conquistar 321 curules, mientras los partidos opositores vieron disminuido su apoyo electoral. El PAN no rebasó sus niveles históricos de votación, obteniendo solo diez victorias de mayoría y ochenta curules de representación proporcional. Por su parte, el PRD exhibió un desempeño electoral sustancialmente distinto al del FDN en 1988, pues solamente captó el 8 por ciento de la votación nacional, obteniendo 40 diputaciones de representación proporcional. El resto de los partidos representados en la cámara fueron el PPS con 12 diputaciones, el PARM con 14 y el PFCRN con 23 curules.

El mapa político de la legislatura resultó propicio para reforzar la autoridad legislativa de la presidencia. Ostensiblemente la LV legislatura superó dramáticamente la productividad legislativa de su antecesora, pues en este período se aprobó toda la legislación pendiente de la conflictiva LIV legislatura. Considerando la tasa de aprobación

de sus iniciativas, Carlos Salinas fue un legislador exitoso en su segundo trienio, no solo por la cuantía de iniciativas propuestas, sino por la calidad de la legislación aprobada. En esa legislatura se propusieron profundos cambios constitucionales que sumaron la cifra récord de 30 artículos constitucionales reformados (Gil Villegas,1996:163).

Del total de 257 iniciativas turnadas a la cámara, el Ejecutivo presentó 83, es decir, el 32 por ciento, los diputados presentaron 121 iniciativas, las minutas del Senado fueron 48 y las legislaturas estatales solamente turnaron 2 iniciativas. Las iniciativas del Ejecutivo fueron aprobadas casi en su totalidad, solo dos permanecieron sin recibir dictamen, mientras 28 de las iniciativas de diputados tuvieron éxito y 93 se guardaron en la "congeladora", por su parte, las minutas del Senado recibieron un trámite expedito [*cfr.* cuadro V.5].

Ciertamente, en esta legislatura el presidente mostró enorme capacidad para modificar la Constitución. Las reformas abarcaron un amplio espectro de la agenda política de la *modernización* del Estado. Una de las reformas trascendentes fue la del artículo 27 constitucional que dio lugar a un nuevo marco institucional de las relaciones de propiedad en el campo<sup>6</sup>. La reforma otorgó derecho a las sociedades mercantiles por acciones para poseer terrenos rústicos, elevó a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra y transfirió la autoridad del presidente en asuntos agrarios a los Tribunales agrarios autónomos.

---

<sup>6</sup> Se reformó el párrafo tercero y fracciones IV, VI, VII, XV y XVII y se derogaron las fracciones X a XIV y XVI del artículo 27 constitucionales (López,1993:163).

Cuadro V.5  
*Resultado de las iniciativas presentadas en la LV Legislatura  
 1991-1994*

Iniciador	Aprobadas	%	Pendientes	%	Presentadas
Ejecutivo	81	97.6	2	2.4	83
Ejecutivo origen Senado	48	100	0	0	48
Diputados PRI	13	38.2	21	61.8	34
Diputados PAN	4	13.7	25	86.3	29
Diputados PRD	2	6	31	94	33
Diputados PFCRN	0	0	4	100	4
Diputados PARM	1	11.2	8	88.8	9
Diputados PPS	2	25	6	75	8
Diputados varios partidos	7	77.7	2	22.3	9
Total	158		99		257

Fuente: Elaboración propia con base en Sistema Integral de Información y documentación (SIID), *Iniciativas presentadas en la LV Legislatura*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión 1991-1994

En el paquete de modificaciones constitucionales destaca también la reforma a los artículos 3º., 5º, 24, 27 y 130, que regulan las relaciones entre el Estado y las Iglesias, su modificación fue una de las decisiones legislativas más trascendentes. La presidencia impulsó el cambio constitucional del artículo 102 para crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como órgano auxiliar en la prevención y sanción de actos ilegales de la autoridad. En el rubro financiero, se aprobó en 1993, la reforma a los artículos 28,73 y 123, que concedió autonomía al Banco de México.

Bajo la administración salinista se realizó otra reforma al marco constitucional en materia electoral, que afectó 25 artículos. Los aspectos más sobresalientes de esta reforma fueron la creación del estatuto de gobierno del Distrito Federal, que incluyó una fórmula indirecta para la elección del regente de la ciudad, desapareció el sistema de autocalificación en el Congreso para transferir la función al Tribunal Federal Electoral, se derogó la cláusula de gobernabilidad aprobada en 1990, además se fijó un tope a la sobrerrepresentación de los partidos en la Cámara de Diputados, al prohibir a cualquier partido contar con más de 315 diputados por ambos principios, de mayoría y representación proporcional. La reforma cambió las reglas de integración del Senado, ampliando el número de senadores de 64 a 128, cuya elección se realizaría bajo tres distintas fórmulas. Por último, aunque no menos importante, fue la modificación al artículo

82 constitucional para permitir que los mexicanos con padre o madre extranjeros pudieran ser candidatos a la presidencia de la república.

Merece destacarse que el conjunto de las reformas impulsadas desde la presidencia, eran a la vez, una demostración de su poder para legislar y de su voluntad de limitar sus facultades y prerrogativas. Por efecto de las reformas, la presidencia dejó de ser la "suprema autoridad" en asuntos agrarios, renunció a conducir la política monetaria cediendo esta potestad a una banca central autónoma y en materia electoral abandono parte de sus atribuciones en el control sobre la organización de las elecciones federales.

### **La supervivencia del gran legislador**

Al iniciar su mandato constitucional el presidente Ernesto Zedillo gobernó con una Cámara de Diputados integrada por cuatro partidos con desigual magnitud e influencia en el proceso legislativo. Ajustándose al tope de representación fijado por la ley electoral de 1993, el PRI obtuvo 298 escaños (59 %), mientras el PAN alcanzó 118 (23.6%), el PRD 70 escaños (14%) y el Partido del Trabajo 10 diputaciones (2%). Reunidas las bancadas opositoras sumaban tan solo 38 por ciento de los votos de la asamblea, por su parte el PRI requería de la colaboración del PAN o el PRD para realizar cambios constitucionales, pues los votos del PT, el otro aliado potencial, eran insuficientes para reunir una mayoría cualificada.

Bajo ese equilibrio de los partidos legislativos, el presidente Ernesto Zedillo ofreció un nuevo trato hacia el poder legislativo: las expectativas de los partidos se cifraron en promover su fortalecimiento y capacidad para legislar autónomamente. Sin embargo, el nuevo trato no se reflejó en el balance final de sus resultados. Al evaluar el primer trienio de la presidencia de Zedillo es claro que la productividad legislativa de los diputados no mejoró sustancialmente. En conjunto presentaron 165 proyectos de los cuales solo se aprobaron 25, es decir 15 por ciento, mientras 84 por ciento no recibieron trámite y el resto fueron desechados. La bancada que más iniciativas presentó fue la de Acción Nacional con 79 proyectos, aunque solo 10 por ciento recibió la aprobación. Por su parte los legisladores del PRD superaron la marca de la legislatura anterior, al presentar 45 proyectos de los que solamente 3 tuvieron éxito [*cfr.* cuadro V.6]. En contrapartida, el Ejecutivo mantuvo su

perfil de supremo legislador al obtener una tasa de éxito legislativo de 98 por ciento, sin contar los proyectos iniciados desde el Senado, que fue la cámara de origen para cuatro reformas constitucionales.

**Cuadro V.6**  
*Resultado de las iniciativas presentadas en la LVI Legislatura  
1994-1997*

Iniciador	Aprobadas		Pendientes		Rechazadas	Presentadas
	Leyes	Ref. Const.	Leyes	Ref. Const.		
Ejecutivo	60	0	0	1	0	61
Ejecutivo origen Senado	19	4	0	0	0	23
Diputados PRI	7	0	10	1	1	19
Diputados PAN	8	0	47	21	3	79
Diputados PRD	3	0	27	13	2	45
Diputados PT	3	0	5	0	0	8
Diputados varios partidos	2	0	0	0	0	2
Diputados independientes	2	0	10	0	0	12
Congresos Locales	1	0	0	0	1	2
Total	105	4	99	36	7	251

Fuente: Elaboración propia con base en Sistema Integral de Información y documentación (SIID), Iniciativas presentadas en la LVI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión 1994-1997.

En contraste con la legislatura anterior, durante todo el ejercicio de la LVI legislatura (1994-1997) únicamente se aprobaron, cinco reformas constitucionales; cuatro de ellas fueron iniciadas por el Ejecutivo desde el Senado y una fue propuesta por diputados. El contenido de las reformas, en las que se adicionaron tres párrafos al artículo 21 y se modificaron otros artículos como el 79, 94, 96 y 97 constitucionales, tocó aspectos de la organización y funciones del Poder Judicial de la Federación. En materia de telecomunicaciones, se reformó el artículo 28 constitucional para permitir las concesiones y la participación privada y social en los transportes ferroviarios y las comunicaciones vía satélite. Otras reformas importantes fueron las de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución para permitir la doble nacionalidad, y especialmente las reformas constitucionales en materia electoral realizadas en 1996, en las cuales se modificó la estructura del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que se integrara con un consejero presidente y ocho consejeros ciudadanos. Para garantizar la impartición de

justicia electoral se reformó el artículo 99 constitucional, fortaleciendo las funciones del Tribunal Electoral que se convirtió en un órgano especializado del Poder Judicial y en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

### **Gobierno dividido y éxito legislativo**

Los estudiosos de las democracias presidenciales tienen opiniones divergentes sobre las consecuencias del gobierno dividido. Entre las consecuencias negativas destacan la incertidumbre para lograr apoyo parlamentario a las políticas del Ejecutivo, la generación de políticas incoherentes y la irresponsabilidad de los partidos. Michael Mezey, por ejemplo, argumenta que el sistema de poderes separados dificulta la elaboración de una política pública coherente, informada, oportuna y eficaz. La fragmentación del poder obliga a negociar la aprobación de cualquier tipo de políticas en el Congreso, con la consecuencia de producir políticas incoherentes (Mezey,1995:129-132). Adicionalmente, el estancamiento es muy probable en un sistema en el cual cada rama del gobierno actúa por su cuenta y es capaz de impedir que el otro actúe.

Para otros la división de la influencia partidaria sobre las ramas del gobierno tiene ventajas como la garantía de que la legislación aprobada no podrá promulgarse sin contar con un amplio consenso. Los hallazgos de David Mayhew (1991:92-94) al estudiar el gobierno presidencial estadounidense, lo llevaron a proponer que el control unificado o el control dividido no influían de manera importante en la aprobación de legislación común. Según Mayhew, la actividad legislativa en Estados Unidos, estuvo más influida por incentivos electorales, concretamente la búsqueda de reelección que motiva a los legisladores a formular temas públicos y oleadas de legislación. Pese a la convincente argumentación, Mayhew dejó sin resolver dos problemas: el primero es la medida en que la legislatura enmienda las iniciativas y sus efectos en la coherencia de las políticas, el segundo, fue el problema de las *no - decisiones*, pues siempre resulta difícil registrar los temas de la agenda presidencial que no tocaron las puertas del Congreso. Frente a estas generalizaciones es aconsejable cierta medida. Si aspiramos a obtener claves de la experiencia de los Estados Unidos es necesario reconocer las peculiaridades de su gobierno dividido en un sistema de dos partidos, con escasa disciplina y baja polarización ideológica.

Antes de generalizar las observaciones sobre el caso estadounidense, es conveniente distinguir varios tipos de gobierno dividido: i) el primero y más reconocible, es cuando un partido político controla la presidencia, pero otro partido controla las cámaras del Congreso; ii) otro tipo consiste en el *control partidario dividido del Congreso*. Que resulta de la división de la influencia partidaria en los sistemas *bicamerales*: un partido puede controlar la presidencia y solo una de las cámaras. Los mandatos diferenciados y reglas de elección distintas para cada cámara, están en el origen de dicho fenómeno (Thurber,1995:109-11); iii) otro tipo de gobierno dividido puede caracterizarse como de *mayorías divididas* o *gobierno sin mayoría*. Su mecánica está relacionada con sistemas multipartidistas, con equilibrios de mayorías divididas, en una o ambas cámaras del Congreso (Casillas,1998).

En 1997 se instauró un tipo específico de gobierno dividido, cuyo rasgo distintivo es el *control partidario dividido del Congreso*: el PRI perdió el control mayoritario de la Cámara baja, pero conservó la mayoría absoluta en el Senado, reteniendo el poder de contrapeso y freno ante las decisiones mayoritarias de la otra cámara. Esta composición de las cámaras incidió sobre las estrategias legislativas de los partidos y la productividad legislativa.

Comparando la productividad de la LVII Legislatura con las anteriores, es claro que el control partidario dividido afectó de manera significativa el éxito legislativo de la presidencia; su tasa de aprobación para todo el período fue de 90 por ciento, que comparada con la tasa de 99 por ciento de aprobación de las iniciativas presidenciales registradas en las legislaturas LIV, LV y LVI, es ligeramente más baja. Cabe destacar además que aunque solo dos iniciativas presidenciales fueron rechazadas, cinco proyectos del Ejecutivo no fueron dictaminados y quedaron pendientes.

En contrapartida se observa un incremento sustancial en la aprobación de iniciativas de los diputados quienes presentaron un total de 121 reformas legales y constitucionales. Las tasas de éxito legislativo colocaron al PAN como la bancada más exitosa al aprobar 30 proyectos, seguido por el PRD con 23 iniciativas y el PRI con 19. Los índices de rechazo fueron bajos, aunque no el volumen de proyectos sin resolver [*cfr.* cuadro V.7]. El 75 por ciento de las iniciativas del PAN quedaron pendientes, 70 por ciento de los proyectos del

PRI y 80 por ciento de los proyectos del PRD, 60 por ciento de las iniciativas del PT y 81 por ciento del PVEM.

**Cuadro V.7**  
*Resultado de las iniciativas presentadas en la LVII Legislatura*  
*Del 1º. de septiembre de 1997 al 30 de abril del 2000*

Iniciador	Aprobadas	%	Rechazadas	%	Pendientes	%	Presentadas
Ejecutivo	63	90	2	2.9	5	7.1	70
Senado	12	70.6	0	0	5	29.4	17
Senador	1	14.3	0	0	6	85.7	7
Diputados PRI	19	24.7	4	5.2	54	70.1	77
Diputados PAN	30	18.8	10	6.3	120	75.0	160
Diputados PRD	23	14.7	8	5.1	126	80.3	157
Diputados PT	7	24.7	3	5.2	15	60.0	25
Diputados PVEM	6	14.0	2	2.9	35	81.4	43
Diputado sin partido	2	22.2	1	11.1	6	66.7	9
Coalición con PRI	14	32.6	0	0	29	67.4	43
Coalición sin PRI	9	34.6	1	3.9	16	61.5	26
Comisiones	11	34.4	0	0.0	21	65.6	32
Congresos Locales	10	30	2	6	21	63.6	33
Total	207		33		459		699

Fuente: *Reforma*, 3 de julio de 2000. *Cfr.* Iniciativas presentadas durante la LVII Legislatura, 1997-2000. *Gaceta Parlamentaria*, <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>

Ahora bien, no es solo la cantidad de las iniciativas aprobadas en cada legislatura y las tasas de éxito legislativo de cada agente facultado lo que demuestra su eficacia decisional sino también la calidad de la legislación aprobada. En ese aspecto la LVII legislatura recibió 166 iniciativas de reforma constitucional provenientes principalmente de los diputados del PRD que presentaron 49 proyectos, los del PAN con 37 y los del PRI con 24 iniciativas (Nava, Weldon y Yañez, 2000). El Ejecutivo solo presentó dos iniciativas de reforma constitucional en materia de seguridad pública y otra para reformar el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación. En total la LVII Legislatura aprobó 33 iniciativas de reforma a la constitución, de las cuales 18 se iniciaron en la Cámara de Diputados.



## **La expansión del campo legislativo**

Podemos concluir este capítulo con la idea de que el pluralismo de partidos implicó una expansión del campo legislativo. El monopolio del Ejecutivo sobre el campo de la producción legislativa quedó en los anales del autoritarismo, pues ahora el campo jurídico-legislativo se encuentra estructurado por relaciones de competencia entre el Ejecutivo, los partidos y coaliciones; es decir por agentes electos y reconocidos socialmente para codificar las leyes (Bourdieu,2000). Utilizando la terminología de Pierre Bourdieu (1997:113) pensamos el proceso de aprobación de leyes, su oficialización y reconocimiento, como un acto de magia social, en el que se instituyen separaciones entre el orden legal y la convencionalidad. La aprobación de leyes es parte del capital jurídico acumulado, que se moviliza en cada acto, discurso o declaratoria llevados a cabo por los personajes autorizados.

En términos generales, desde 1988 y de manera más pronunciada en 1997, los grupos parlamentarios incrementaron su capacidad para introducir legislación y sus tasas de éxito legislativo. En la LIV legislatura presentaron 30 de los 123 proyectos aprobados, en la LVI 25 de las 105 leyes aprobadas y en la LVII 111 de las 207 iniciativas aprobadas superando la marca del Ejecutivo que presentó solo 63 de los proyectos aprobados. Estos datos revelan que el poder para oficializar y codificar las leyes se encuentra disperso entre más agentes que incluyen desde luego a los miembros de los Congresos locales y el Senado.

## **CAPITULO VI**

### **ORDEN EN LA SALA: LAS REGLAS DEL DEBATE**

Este capítulo se ocupa de las transformaciones en la actividad plenaria de la Cámara de Diputados. Su propósito es examinar el impacto de la pluralidad política y la publicidad de las sesiones sobre los procedimientos de debate y decisión en la asamblea. En el transcurso de 1988 a 2000 se registró una notable expansión en la actividad plenaria y el volumen de los asuntos de la agenda nacional que se canalizaron a la discusión legislativa. De manera inusual, un cúmulo de temas como las reformas a las reglas de la competencia electoral, las relaciones Estado-Iglesia, la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro, el tema del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y las propuestas legislativas sobre los Derechos Indígenas, por mencionar solo algunos tópicos, se discutieron en la tribuna del Congreso y atrajeron la atención de los medios y la opinión pública.

A primera vista, la transición de un régimen autoritario al pluralismo de partidos cristalizó en el fortalecimiento de una esfera institucional de debate y expresión de las diversas opciones políticas: la publicidad de la discusión parlamentaria y las nuevas prácticas de asamblea abonaron el terreno para la consolidación de formas colegiadas de discusión y toma de decisiones en el pleno, distintas a la conducción centralizada del proceso legislativo que prevaleció durante la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, la evolución del proceso político en el pleno no siguió un curso lineal y acumulativo que derivara en la apertura y consolidación de una arena deliberativa. A lo largo de estos años de intenso cambio político surgieron puntos de tensión entre la persistencia de formas centralizadas de conducción de la asamblea y el despliegue de formas colegiadas de debate parlamentario próximas a un modelo deliberativo.

El crecimiento en el número de asientos de la asamblea y su composición plural incidieron sobre la dinámica de la política plenaria en una doble dirección: aumentando su carácter representativo, sin que en contrapartida aumentara su eficacia en la toma de decisiones colectivas. La liberalización política propiciada por las reformas electorales de 1977 y la de 1987 cambiaron sustancialmente las reglas de integración y el tamaño de la asamblea. La primera reforma incrementó el número de asientos en la Cámara Baja al disponer una fórmula mixta con 300 diputados electos por el principio mayoritario y 100 diputados electos por el principio de proporcionalidad. En esta primera etapa, el crecimiento de la asamblea no afectó al poder de decisión del partido mayoritario, pues el pluralismo limitado solo abrió la representación a una "oposición testimonial". La reforma electoral de 1987 incrementó a 500 el número de asientos en la cámara, al mismo tiempo que la competitividad de las elecciones legislativas brindó oportunidades para el crecimiento de las bancadas de oposición. Por consiguiente, desde 1988 se observa mayor actividad de los partidos opositores en el pleno, tanto en la presentación de iniciativas de ley, declaraciones y proposiciones de punto de acuerdo, lo cual contrasta con el esquema centralizado de conducción de las sesiones vigente bajo el autoritarismo.

En segundo termino, la pluralidad política y el crecimiento del número de asientos de la asamblea dieron acceso a la tribuna a los diputados pertenecientes a las bancadas minoritarias, aunque al mismo tiempo, los líderes parlamentarios reforzaron el control sobre la actuación individual de los legisladores restringiendo su independencia en cuanto a sus oportunidades de participación en tribuna y el comportamiento en la votación nominal. Como veremos, el control centralizado ejercido anteriormente por el partido mayoritario a través de la *Gran Comisión*, fue reemplazado por el control policéntrico de los coordinadores parlamentarios.

En tercero, las reglas, costumbres y procedimientos de debate, subsistieron en un reglamento interior vigente desde 1934, que a todas luces ha resultado anacrónico y ostensiblemente incoherente con la nueva configuración pluralista. Las reformas a la Ley Orgánica, tanto la de 1994, así como su modificación integral aprobada en 1999, adecuaron las reglas y procedimientos en el pleno, supliendo algunas deficiencias del reglamento, específicamente en lo relativo a la integración y funciones de la Mesa Directiva y los

procedimientos de votación plenaria.

Este capítulo está dividido en los siguientes apartados. En el primero, exponemos una visión de conjunto sobre las reglas formales e informales de la actividad plenaria atendiendo a las sucesivas reformas en los procedimientos de debate y votación en la asamblea. Posteriormente, damos seguimiento a una serie de indicadores sobre la expansión de la actividad en el pleno: la participación de los oradores en tribuna y la duración de las sesiones. En otro apartado, argumentamos que el volumen de la actividad de la asamblea se relaciona con el número de puntos de acuerdo suscritos por los diputados y especialmente con la cantidad de proyectos revisados, enmendados y aprobados por el pleno.

### **¡Se abre la sesión!**

De acuerdo con la Ley Orgánica (1994) y el Reglamento Interior del Congreso General la reunión plenaria es la instancia final del proceso de tramitación legislativa. Su autoridad en el proceso legislativo es superior a la de las comisiones permanentes. Aun cuando el artículo 60 del reglamento establece que ninguna proposición o proyecto podrá discutirse en el pleno sin que previamente se estudie en las comisiones de dictamen legislativo, solo el voto de la mayoría en el pleno posee la atribución de modificar, regresar los dictámenes a las comisiones, desecharlos o aprobarlos. Además, el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la asamblea es suficiente para que un asunto reciba el trámite de urgente y obvia resolución, sin pasar por la fase de dictamen de las comisiones (Cámara de Diputados, Reglamento, 1934, art. 59). La asamblea, dispone de la atribución para aprobar un proyecto en lo general y en lo particular, y remitirlo al Senado, cuando éste funge como cámara revisora o bien de remitirlo directamente al Poder Ejecutivo quien si no tuviere observaciones sobre su contenido lo publicará inmediatamente (México, Constitución, 1917, art. 70). En el caso de que un proyecto aprobado por las cámaras del Congreso fuese vetado por el Jefe del Ejecutivo, el pleno de ambas cámaras podrá superar el veto si dos terceras partes de sus miembros aprobara de nueva cuenta el proyecto devuelto. En suma, las atribuciones concedidas al pleno para estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley y demás asuntos que se presenten a su consideración, hacen de este foro la instancia fundamental de

autorización y legalización de decisiones en el proceso legislativo.

No obstante, durante la etapa de dominio hegemónico del PRI (1946-1977) la práctica parlamentaria registra muy pocas ocasiones en las que el pleno hubiese modificado sustancialmente las iniciativas del Poder Ejecutivo y los dictámenes enviados por las comisiones, ya que su papel se limitaba a ratificar y legalizar asuntos turnados a su competencia. Un volumen significativo del trabajo propiamente legislativo se realizaba en las agencias del Ejecutivo y de manera tangencial en los circuitos de las comisiones legislativas, durante la fase de estudio y elaboración del dictamen. De ahí que el debate público fuese considerado como la escenificación de una obra concebida en las comisiones; una *escenificación ritual* destinada a dotar de verosimilitud y formalización a las negociaciones y acuerdos tomados previamente entre las cúpulas de los grupos parlamentarios y el Poder Ejecutivo.

Con todo, la reunión plenaria ha sido a lo largo de la historia política el punto de referencia de la discusión pública a la que idealmente se concibe como el encuentro libre de adversarios políticos que exponen sus argumentos para acceder a una decisión razonada<sup>1</sup>. El pleno es el único espacio en el que todos los miembros de la cámara gozan de iguales derechos, ya que cada uno tiene el derecho a utilizar la palabra y el voto individual de los diputados tiene el mismo peso independientemente de la filiación partidista y competencia técnica sobre el asunto votado. La Constitución, en su artículo 61, y la Ley Orgánica del Congreso (1994: art.12) ofrecen garantías de fuero e inmunidad para la expresión libre de las opiniones de los hablantes autorizados y electos para tal propósito. En términos específicos, el Reglamento Interior del Congreso, concibe al conjunto de los diputados como un cuerpo deliberante con autoridad delegada, para discutir, examinar y aprobar leyes en nombre de un principal compuesto por la comunidad de electores.

Desde luego, las condiciones ideales de la discusión no se encuentran en ninguna asamblea legislativa. La disciplina de los partidos, el compromiso público de los representantes, la visibilidad y el tamaño de la asamblea condicionan el desarrollo de la

---

<sup>1</sup> En su imagen ideal “El debate parlamentario sería el encuentro convenido de adversarios leales e iguales, que se reúnen convocados por la palabra, y que se dedican a trabajar con ella dentro de ciertas tareas verbales que se consideran propias de la labor parlamentaria: el análisis, la reflexión, la crítica, el debate, la polémica y la resolución racional de los enfrentamientos por medio de la propuesta de mejores y más justas soluciones” (Carbó, 1987:165).

deliberación<sup>2</sup>. Bajo la forma asamblea la situación de habla se encuentra altamente estructurada y regulada por preceptos sobre el turno de las intervenciones, mociones e interpelaciones<sup>3</sup>. En las sesiones públicas de la Cámara de Diputados los integrantes tienen derecho a participar en las discusiones de manera libre y en condiciones de equidad, aunque en los hechos, su participación está sujeta a una serie de reglas informales que establecen divisiones entre los hablantes autorizados y los no autorizados (Carbó,1995:83). Dichas reglas son la condensación de prácticas y usos adoptados a lo largo del tiempo y estructuran la interacción verbal entre los diputados. Así pues, por encima de las garantías formales otorgadas a los representantes han regido normas políticas que premian la competencia discursiva, la especialización y experiencia parlamentarias, estableciendo divisiones entre los agentes autorizados para hacer uso de la palabra<sup>4</sup> Dos tipos de restricciones han operado sobre la participación de los diputados en la tribuna: una proviene de los mecanismos de disciplina en los grupos parlamentarios y la otra tiene sustento en el propio reglamento de debates.

---

<sup>2</sup> Es preciso distinguir entre dos formas de discusión al interior de los cuerpos legislativos: el *debate* y la *deliberación*, habitualmente utilizados de manera intercambiable. El debate se refiere a una contienda verbal entre personas con puntos de vista opuestos; es la exposición de argumentos coherentes y la expresión de diferencias de opinión. El debate es inherentemente estratégico, pues el argumento expuesto por una de las partes, anticipa los argumentos de su contraparte. Las alternativas son limitadas por un proceso de filtrado que realizan las comisiones. En contraste, la deliberación implica una cuidadosa ponderación de todas las alternativas, que posiblemente se realice en las fases preliminares de filtrado en las comisiones. El razonamiento conjunto acerca de la naturaleza del problema y las soluciones se enfatiza, por encima de la argumentación y la refutación. En la deliberación, el argumento no se impone mediante el poder o la votación mayoritaria, sino por medio del convencimiento y el razonamiento a través de los recursos de la argumentación. No obstante, ambas formas de discusión poseen elementos en común. En primer lugar, a discusión puede servir para persuadir a los participantes sobre un apropiado curso de acción. En segundo, el debate y la deliberación son procesos interactivos entre hablantes y entre estos y su audiencia. (Smith, 1989: 238-239)

<sup>3</sup> Comparativamente con otro tipo de reuniones como las asambleas comunitarias, vecinales o de barrio, las estructuras interactivas están mucho más formalizadas y reglamentadas en el debate parlamentario. Por otra parte en las asambleas comunitarias hay un alto grado de participación colectiva en la dinámica de la discusión y la toma de decisiones, sin que ello signifique que el ejercicio del poder esté ausente en las prácticas discursivas (Sierra,1987:75).

<sup>4</sup> Sobre este aspecto Pierre Bourdieu (1991:113), ha puesto de relieve que la retórica que caracteriza a los discursos de institución, que define lo que hay que decir en una situación solemne, depende de la existencia de hablantes autorizados. "Las formas estilísticas con las cuales se caracteriza el lenguaje de los sacerdotes, maestros y más generalmente, de todas las instituciones son la rutinización, estereotipos o neutralizaciones"(...) en los hechos, el uso del lenguaje, depende de la posición social del hablante, la cual gobierna el acceso que él puede tener al lenguaje de la institución, esto es, a una esfera oficial, ortodoxa y legítima"

En el plano de la interacción, las sesiones plenarias poseen los rasgos de una reunión focalizada, en la cual los diputados asistentes reconocen a un centro de atención en el orador en turno. La sede del encuentro es el recinto parlamentario, en tanto espacio legítimo y simbólicamente relevante de la discusión y producción de la ley. Su diseño semicircular favorece un estilo de copresencia de los asistentes, en el que los diputados forman bancadas parlamentarias e interaccionan en un debate con intervenciones desde la tribuna y turnos fijos para el uso de la palabra.

Al centro del salón de sesiones se sitúa el *presidium*, la tribuna y los asientos para los integrantes de la Mesa Directiva. Detrás se entrelazan dos grandes lienzos de la bandera nacional y en las columnas laterales se sitúan los muros de honor con las inscripciones áureas de héroes nacionales. Sobre el *presidium* descansa en el centro un tintero plateado, con la efigie de Temis diosa de justicia y la de Niké diosa de la victoria, que se entrelazan en una imagen que simboliza el triunfo de la justicia sobre el desorden. El Presidente de debates porta otros *símbolos de autoridad* como la maza y la campanilla con las que llama al orden a los asistentes a la sesión.

De acuerdo con el Reglamento vigente desde 1934 y la Ley Orgánica del Congreso General de 1994 corresponde a la Mesa Directiva conducir los debates, regular la interacción verbal y garantizar el orden en el recinto. El Presidente y los Secretarios de la Mesa Directiva tienen la atribución de cumplimentar el orden del día, administrar los documentos concernientes al debate y distribuirlos entre los asistentes, así como el derecho de asignar los turnos de habla y registrar las intervenciones en las actas de cada sesión (Carbó, 1987:168). Más que el de una autoridad, el rol del Presidente de la Mesa ha sido, en sentido estricto, el de un intermediario tanto por la atribución conferida para abrir la sesión, regular los turnos de habla y dar por terminado los encuentros, como por el hecho de que se presenta ante el auditorio como el modelo cabal de oyente<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Erving Goffman señala que "(...)la actuación del presidente de asamblea, se ofrece como modelo visible para los demás oyentes, ilustrando con expresiones exageradas el interés y la compenetración que deberían demostrar y proporcionándoles señales anticipadas sobre la forma en que deberían reaccionar ante determinadas observaciones del orador(...). Al ofrecer una actuación como oyente comprometido, propicia que el resto de los oyentes se sientan obligados con él y la definición de la situación que propone"(Goffman, 1981:161).

El patrón de interacción de los debates se estructura por la secuencia de una sesión plenaria,<sup>6</sup> que comprende las fases de *apertura*, a cargo del Presidente de la Cámara quien instruye a la secretaría para pasar lista de asistencia y verificar el *quórum*. Acto seguido recurre a la expresión protocolar: “se abre la sesión”. La siguiente fase es de *orientación*, en ella se da lectura al orden del día que contiene en forma ordenada los asuntos en cartera que son de la competencia de la asamblea y se pone a votación el acta de la sesión anterior<sup>7</sup>. La fase siguiente consiste en la *discusión* de los asuntos, dictámenes y otros puntos de la agenda política, que una vez agotada su discusión, se someten a *votación* del pleno. El encuentro se da por terminado con la *clausura*, acto en el que se cierra la sesión y se cita a la subsiguiente programada en el calendario<sup>8</sup>.

El debate se organiza con intervenciones en las que se concede la palabra alternativamente a los que se manifiestan en contra o en pro, con turnos de media hora, como a la letra establece el artículo 103 del reglamento interior vigente. Para regular la participación de oradores se constituyen previamente listas que se dan a conocer al inicio de la discusión e incluso se toman acuerdos sobre la duración de las intervenciones. La secuencia del debate está compuesta por un discurso de apertura, el planteamiento del tópico, la exposición de los puntos en conflicto, exposición de elementos de prueba, los argumentos en contra y la defensa de las posiciones. Cuando un proyecto llega al pleno, la asamblea conoce su contenido a través de la primera lectura, en la que se lee la iniciativa, proposición u oficio, y posteriormente el dictamen de la comisión correspondiente. Formalmente, existe un trámite de segunda lectura antes de abrir la fase de la discusión.

---

<sup>6</sup> Técnicamente la sesión se considera como el tiempo de reunión, necesario y efectivo, que por disposición legal o reglamentaria emplea un número determinado de miembros integrantes de un órgano legislativo para tratar, de acuerdo a un Orden del Día aceptado, los asuntos cuyo conocimiento, discusión, votación y aprobación, son de su competencia (Camposeco,1990:20)

<sup>7</sup> El orden del día es la guía que regula la participación de un cuerpo deliberante numeroso, constituye el plan de las actividades de la Cámara, y para poderlas cumplimentar, todos: Pleno y Mesa Directiva, deben aplicar el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso (Camposeco,1990: 37)

<sup>8</sup> Esa estructura de las sesiones corresponde a las sesiones ordinarias celebradas en la cámara y no es aplicable completamente a las sesiones extraordinarias, las sesiones secretas o permanentes contempladas en el artículo 27 del reglamento. Aunque la división entre sesiones públicas y secretas ha caído en desuso dentro de la práctica parlamentaria, en sus artículos 33 y 34 el texto del reglamento es muy enfático en indicar los casos en que deberá declararse una sesión secreta, para el tratamiento de asuntos que exijan estricta reserva y sigilo (Cámara de Diputados, Reglamento, 1934).



El reglamento establece en el artículo 97 que todos los proyectos de ley llevados al pleno han de discutirse primero en lo general y después en lo particular, es decir, tomando por separado cada uno de los artículos. Por consiguiente, los turnos de los oradores que figuran en la lista, se refieren al contenido general del dictamen y anuncian los artículos que cada grupo parlamentario reserva para la discusión en lo particular. La distinción entre lo general y lo particular es siempre difusa; las tácticas de los oradores buscan pasar en el momento de la discusión en lo particular y como objeciones de detalle, críticas e intentos de modificación de fondo. O a la inversa, invadiendo el espacio de la discusión en lo general con observaciones menores, de detalle o incluso de redacción (Carbó,1987:172).

El orador en turno se dirige al conjunto de la asamblea y por intermedio de ella al orador que le antecede y solo puede ser interrumpido por otro, cuando se trate de una moción de orden o de una explicación pertinente para ilustrar la discusión con la lectura de un documento, en el caso de que se infrinjan las normas de la discusión propuestas en el reglamento o cuando el orador se aparte del asunto sometido a discusión. Aunque el encuentro consiste en una discusión *cara a cara* entre adversarios políticos, las discusiones en forma de dialogo están prohibidas en el artículo 104 del reglamento.

Los turnos adicionales y las tácticas para prolongar el uso de la palabra se realizan bajo la forma de *rectificación de hechos o alusiones personales*, a las que tienen derecho aún los que no están inscritos en la lista de oradores, a condición de que el orador en turno haya concluido y sin que puedan hacer uso de la palabra por más de cinco minutos. Los intercambios de este tipo aportan elementos imprevistos al debate poniendo en juego la habilidad oratoria y la capacidad de improvisación; los diputados se refieren comúnmente a los oradores que participan en estos encuentros como *oradores de golpeteo*. Otras formas para acceder a un turno de habla son las interrupciones y mociones de orden, que solo serán permitidas – como reza el reglamento en su artículo 105 – con permiso del presidente de la Mesa directiva y del orador en turno. De manera similar a las secuencias de conversación, los rompimientos de turno en el debate generan argumentaciones complementarias, inscritas como turnos subordinados, cuyo propósito es el de alejar la discusión del tópico central (Gimate,1997:44).

Hemos señalado que las disposiciones del reglamento dotan de iguales condiciones

para el uso de la palabra a todos los miembros de la asamblea. Con excepción de lo dispuesto en el artículo 100 del reglamento que autoriza a los integrantes de la comisión de dictamen o los autores de la proposición a hablar del asunto en más de dos ocasiones, las reglas de discusión conceden idénticas facultades al resto de los representantes. Sin embargo, el uso práctico de las reglas y su interpretación derivó en el control intencionado de los turnos de habla por parte de la Mesa Directiva y en restricciones al discurso de las minorías políticas. Como lo ha demostrado Teresa Carbó, la palabra parlamentaria en México no disfrutó de la libertad y las garantías para expresar puntos de vista divergentes: los dispositivos de poder terminaron por amordazar a las voces disidentes (Carbó,1995:168).

Desde nuestro punto de vista, al control de la interacción verbal ejercido por la Mesa Directiva se sumó otra constrictión derivada de la confección de las listas de oradores por los jefes de las bancadas parlamentarias. En los hechos, para los diputados del PRI, la instancia real de conducción del debate parlamentario fue la *Gran Comisión*, cuyo líder seleccionaba a los oradores y solucionaba los aspectos contingentes del debate. De tal forma, que en la etapa de control unipartidista de la legislatura, el desempeño discursivo de los diputados se asoció intensamente a las posibilidades de éxito en la carrera política. Durante los años setenta, Rudolph de la Garza destacó la asociación positiva entre ambas dimensiones. La participación en los debates era un indicador del status de los diputados, en la medida en que reflejaba el grado de confianza que el líder de la cámara le concedía y la atención dispensada por los medios masivos de comunicación<sup>9</sup>. Uno de sus entrevistados señalaba:

“Participar en los debates de la cámara es una gran oportunidad y un gran honor. Por eso si lo haces mal, va en tu contra. En la cámara hay diputados que no tienen la habilidad para subir a tribuna y también estamos los que sabemos hacerlo. Se tiene que tomar esto en cuenta cuando se analiza la importancia de participar en los debates. El jefe político casi nunca interviene en los debates. Si lo hiciera y llegara a equivocarse, la oposición lo avergonzaría, y entonces perdería la tribuna. Así ellos son los que se arriesgan.” (De la Garza,1975:70).

---

<sup>9</sup> Un número total de 834 individuos, accedieron a la diputación entre 1940 y 1970, pero solamente 55 fueron promovidos a puestos políticos de mayor importancia. Entre los diputados que avanzaron 66.6 por ciento participó en debates. Analizando el patrón de promoción en las distintas legislaturas, encontró que quienes fueron diputados e intervinieron en tribuna durante 1940-1943, avanzaron en la carrera política 66.7 por ciento; de los de 1946-1949, 70 por ciento obtuvieron cargos políticos más altos y 80 por ciento de los oradores de 1952-55 llegaron a ocupar posiciones de alto poder. En 1961-64 y 1964-69, sólo 50 y 62 por ciento, respectivamente, avanzaron en sus carreras políticas (De la Garza,1975: 70 - 71)

Cuando realicé la primera fase de trabajo de campo la Gran Comisión seguía desempeñando un papel esencial en la selección de los oradores. Un diputado lo resumió en la siguiente frase: " (...) para subir a tribuna hay que traspasar el círculo de hierro de la *Gran Comisión*, se requiere formar parte del equipo de confianza del líder" (Entrevista, Diputado del PRI, 01/30/1995). El control centralizado del debate corría a cargo del Presidente de la Gran Comisión, que a su vez era el jefe del partido mayoritario. A su alrededor se aglutinaba un pequeño número de diputados con mayor capacidad política o experiencia legislativa, formado por los Secretarios, los coordinadores de diputaciones estatales y los coordinadores sectoriales de las corporaciones del partido; a éste grupo selecto se le denominaba en el argot parlamentario como la *burbuja*.

Entre el repertorio de arreglos no escritos para tomar parte en el debate figuraba el requisito de obtener autorización de los coordinadores parlamentarios; los oradores se proponían, anunciando el contenido de su intervención ante el líder de la cámara y demás integrantes de la Gran Comisión. De ésta selección de los oradores calificados para subir a tribuna se ha excluido sistemáticamente a una "mayoría silenciosa" de diputados del partido oficial. Al respecto, es ilustrativa la descripción de un diputado del PRI quien formó parte de la diputación del estado de Guerrero:

“El líder de la Cámara es quien selecciona a los oradores, para ello dispone de un equipo de trabajo formado por sus hombres de confianza que son entre 20 y 25 diputados, que participan en los debates. De manera que entre los diputados hay una competencia por los atributos políticos. Para el líder no es fácil tener un conocimiento de las cualidades políticas y capacidad personal de todos los diputados, por ello hay muchos diputados que se quedan sin tener tribuna. Hay miembros especializados en el debate que se da sobre asuntos imprevistos; los oradores de golpeteo o de bote-pronto.

La organización del debate para discutir una iniciativa, se delega en el presidente de la Comisión que ha estudiado el asunto, son los miembros de la comisión los que conducen el debate, cabildan, negocian, con otros grupos parlamentarios, tanto sobre la duración del debate, como el contenido de los artículos o los cambios de último momento. Ese grupo pequeño que es de alrededor de 10 por ciento de los diputados, es el que está enterado del asunto, por lo que en el pleno se sigue a ese grupo reducido. Es una mayoría que apoya a una minoría experta que conduce el debate. En el proceso legislativo es imposible enterarse de todos los asuntos, hay una necesaria división del trabajo. Los miembros de la mayoría tenemos una participación disciplinada, hay una responsabilidad personal y de partido” (Entrevista, diputado Florencio Salazar, 14/07/1994).

La disciplina de partido restringió la libertad de los diputados del grupo mayoritario para hacer uso de la tribuna y adoptar posiciones públicas, al margen de la línea política del grupo parlamentario. En ese sentido, los diputados pertenecientes a la mayoría formaban parte de un *equipo de actuación* en tanto que cooperaron regularmente para mantener una definición dada de la situación de debate ante un auditorio (Goffman,1981:93).

### **La Cámara en los pasillos**

Para cualquiera que haya asistido a una sesión plenaria lo que inmediatamente salta a la vista es el contraste entre la seriedad y solemnidad de los miembros de la Mesa Directiva y de los oradores que hablan en tribuna y el llamativo desorden e informalidad de los integrantes de la asamblea, quienes no atiende al desenvolvimiento de la sesión. Una explicación sencilla es que el desorden en el pleno no es más que la consecuencia de la concentración de la actividad discursiva en unos cuantos diputados. Otra interpretación posible es que la actividad plenaria se debe observar como si ocurrieran dos sesiones: una que comprende la discusión en tribuna y otra que es una suerte de sesión paralela en la que los líderes de los grupos dialogan, negocian y "debaten en corto" sobre las iniciativas de ley y otros asuntos. Entre las curules se verifica una intensa actividad desplegada por los cabilderos de los partidos para ablandar posiciones intransigentes, generar acuerdos de último momento y dirigir el debate público. En suma, para entender el debate "no basta con el conocimiento de lo que se diga en la tribuna, hay que escuchar lo que se discute entre las curules".

La reunión plenaria se manifiesta en un complejo juego de interacciones *cara a cara*, que estructuran la dinámica de la política parlamentaria. El escenario público es una mezcla de rutinas, reglas y etiquetas sociales, inherentes a la conducción de los trabajos parlamentario, a la vez que una cadena de encuentros y conversaciones informales que tienen lugar entre pasillos. Durante el desempeño de su cargo los diputados aprenden a relacionarse a través de una serie de protocolos, matices del trato y cortesía, que configuran una suerte de *entramado ceremonial*. Ese singular vehículo de interacción, atento a las formas y las sutilezas, tiene incidencia sobre la actividad política, pues constituyen marcadores simbólicos

para medir el prestigio, el rango y las jerarquías políticas. De manera que para describir con cierta profundidad las sesiones camerales es imprescindible registrar tanto los actos discursivos, que ocurren desde la tribuna, como las *interacciones cara a cara*, durante las cuales los diputados conversan, intercambian opiniones y cabildan entre sí.

La interacción conversacional y no verbal son vehículos por los cuales los actores reciben y transmiten información pertinente. Como indicaciones sobre el debate, los momentos oportunos para obstruir una discusión o desviarla del aspecto central; todo ello contribuye a la presentación satisfactoria de la actuación de cada grupo parlamentario (Goffman,1981:191). Sobre este aspecto uno de los entrevistados comentó:

"Hay que observar a todos los que manejan el debate. Durante la sesión se dan intensas consultas entre los líderes. Conforme se desarrolla el debate, surgen puntos imprevistos. Los priistas están atentos al líder que dirige la actividad del grupo mayoritario desde su curul. Los gestos los ademanes transmiten información, y son interpretados por los diputados que intervienen en el debate" (Entrevista, Héctor de Antuñano, 21/04/1994).

Observar gestos y señales emitidos por los diputados que dirigen el debate es necesario para conducirse en la sesión, pues como lo resume una frase muy popular en los corrillos legislativos: "la línea no se ve, flota en el ambiente". Ese *lenguaje corporal*, es común en los altos niveles de la jerarquía política en México:

"Los apretones de mano, los gestos y movimientos, los abrazos efusivos, con o sin palmada al hombro, el engarzamiento del brazo, la calidad expresiva del aplauso al reconocimiento de un discurso, el tipo de felicitación, el tono en que lo dijo, el comentario indirecto; frases dirigidas a la persona pero con dedicatoria a otra presente o ausente etc..., forman una gama original de comunicación que, en otros sistemas políticos, como el sajón o el germano, se verían exageradamente ceremoniosos y complicados, pero que en el nuestro cobran vida; aquí todo lleva un valor, un mensaje; el elemento casual está ausente" (Ramos,1993:63).

La cualidad expresiva de estos comportamientos a los que se alude en el párrafo anterior, es similar a la naturaleza de la interacción que se da entre las curules, para negociar y proponer arreglos sobre el trabajo legislativo. Al respecto un informante del PRI, nos comentó:

"En la asamblea, todo el día hay cabildeo, por mil cosas, se nos pide que apoyemos una iniciativa o un dictamen, o bien cualquier otra cosa no necesariamente relacionada con la Cámara, sino que puede estar relacionada con el partido, como la firma de un desplegado o la reunión con algún funcionario. Hay mil cosas que se están analizando y resolviendo, pues en las curules están nuestras oficinas y ahí tenemos que resolver todo; negociamos acuerdos, recibimos a la gente, vienen de nuestros distritos (...)" (Entrevista, diputado PRI, 30/01/1995).

Por otra parte, las jerarquías políticas son perceptibles al nivel de las *microinteracciones*: el prestigio de un diputado se manifiesta en la cantidad de conversaciones y saludos en que participa en el espacio de la asamblea. Abrazos, saludos y otros contactos corporales, son una forma definida y socialmente estandarizada de *rituales de acceso* entre los parlamentarios. Los encuentros personales están pautados por el saludo que marca el inicio de un encuentro, al que sigue una interacción conversacional que cierra con alguna forma estandarizada de exhibición de despedida que pone fin al encuentro. Así, los saludos y las conversaciones son indicativos del radio de acción de un diputado; establecen la diferencia entre los personajes con influencia y prestigio, y los que navegan en el anonimato de la asamblea multitudinaria. En la política parlamentaria las interacciones no son meramente instrumentales, a cada encuentro corresponde un matiz expresivo en la forma de dispensar el "abrazo político" hay un significado político como intercambio de apoyo o reconocimiento de la posición en la jerarquía parlamentaria.

No es casual que bajo el sistema político autoritario la Cámara de Diputados fuera considerada como un lugar esencial en donde los políticos reclutados en diversas regiones del país se relacionaban con una generación de la clase política nacional (Smith,1981:258). La recomendación de los políticos experimentados consistía en aprovechar la estancia en la cámara para "hacer relaciones". De acuerdo con el testimonio de un diputado a la LVI Legislatura esta regla mantenía su vigencia:

" El trabajo interno no es lo que confiere estatus al diputado. Son las relaciones. Y si se carece de relaciones - condición para poseer influencia- no hay acceso a las comisiones o quehaceres importantes sino solo a la talacha. Si se ostentan relaciones lo demás viene por añadidura. Un diputado sin relaciones está condenado al "montón". Uno con amistades importantes tiene el sitio asegurado al lado de las figuras. Los amigos, condiscípulos, compañeros, paisanos, colegas, etcétera, de los hombres de la cúpula, aunque tengan menos talento y merecimientos legislativos que otros, logran colocarse en sitios inaccesibles para

los que no tienen alguna afinidad de ésta" (Peralta,04/04/1995).

Cultivar relaciones entre políticos de mayor rango en la pirámide de poder es una forma de acumular *capital político* y tejer enlaces útiles con integrantes de las camarillas del poder político nacional. Así, mientras más relaciones o redes de encuentros sociales cultive, sus oportunidades de escalar en la jerarquía de poder aumentan, por el contrario, si sus contactos no incluyen a miembros de la cúpula, posiblemente los diputados no rebasaran sus redes de contactos localistas y cerradas.<sup>10</sup>

De acuerdo con lo anterior y siguiendo a Erving Goffman (1981:117) suponemos que la actividad política de la asamblea se encuentra escindida en dos planos o regiones de actuación. Existe una *región anterior*, en donde tiene lugar la actuación de acuerdo a normas de decoro y cortesía; es la región en la que se construye el discurso político formal y se apela a fórmulas legalistas y reglas formales. Hay una *región posterior* o trasfondo escénico formada por la actividad entre bastidores, en la cual se hacen los arreglos pragmáticos y se utiliza un lenguaje informal. Así pues, la jerarquía de influencia entre los diputados se relaciona con las posiciones ocupadas en el espacio del pleno y sus interacciones. Los diputados que conducen las sesiones y están a cargo del trabajo legislativo constituyen la *cúpula*. Son los que actúan en la *región anterior*, frente al escenario de la política participando en la tribuna, dirigiendo las comisiones y tejiendo los acuerdos. En el extremo opuesto, los diputados que sólo "reciben línea", no participan en los debates y carecen de influencia, actúan primordialmente en el *trasfondo escénico* y se identifican con sus grupos informales, detrás del escenario, su medio de expresión es el rumor, los corrillos y el humor político

Desde la percepción de los diputados los centros de poder tienen una ubicación espacial en el recinto legislativo. Los coordinadores parlamentarios, los vicecoordinadores y los integrantes de su equipo ocupan lugares significativos que marcan divisiones territoriales del liderazgo (Diario de campo, libreta 3). De manera lúdica, Agustín Basave, diputado del

---

<sup>10</sup> Como lo ha señalado Collins, la participación en microencuentros se relaciona con el principio de *densidad social*, ya que mientras más se expongan los individuos a redes de encuentros sociales diversos y cosmopolitas, sus ideas serán abstractas relativistas preocupadas por las consecuencias de largo plazo. De manera inversa, los individuos en redes localistas y cerradas, piensan y hablan de manera concreta y particularista, con una perspectiva de corto plazo (Collins, 1994:239).

PRI a la LVI Legislatura trazó una regionalización del salón de sesiones remitiendo a las diferencias existentes entre los barrios Neoyorquinos. El espacio en donde se ubican las curules de los integrantes de la *Gran Comisión* fue bautizado como Manhattan, para denotar la selectividad de los que tenían acceso al líder de la cámara. En la escala de prestigio e influencia seguían los diputados de la zona conocida como "Queens", mientras la zona del recinto parlamentario en la cual se ubicaban las diputaciones numerosas como Veracruz, Jalisco, Durango, Chiapas y Coahuila, es conocida como el "Bronx" (Basave,1994:61-63).

A la cúpula de los grupos parlamentarios también se le conoce como la "burbuja", de la cual forman parte un grupo selecto de diputados quienes toman decisiones y participan de manera regular en el trabajo legislativo. No estar en la burbuja es simplemente no tener influencia en las decisiones del Grupo Parlamentario. Durante la LVI Legislatura la burbuja del PRI estuvo formada por un grupo de cuarenta legisladores que integraban la *Gran Comisión* y ocupaban las curules cercanas al jefe de la bancada: para la mayoría de los diputados era claro que en ese grupo recaía la responsabilidad de presidir las comisiones más importantes como la de Hacienda, Programación y Presupuesto y la de Gobernación y Puntos Constitucionales. Los miembros de la burbuja, gracias a las funciones desempeñadas, tenían asignados mayores recursos presupuestales, una compensación por presidir comisiones y el control de espacios como oficinas y salas de reuniones. Cada bancada contaba con su propia burbuja formada por los diputados cercanos a los jefes parlamentarios: por ejemplo, durante la LVI Legislatura la burbuja del PAN estaba formada por su líder Ricardo García Cervantes y un grupo de diez diputados, la burbuja del PRD integraba a los líderes de las corrientes con representación en la cámara.

El área del Bronx ha sido la más populosa<sup>11</sup>, sus integrantes formaron parte de la "mayoría silenciosa", que a falta de canales públicos de participación optó por expresarse en una singular forma de humor político<sup>12</sup>. Los miembros del Bronx del PRI han sido

---

<sup>11</sup> Como lo destacó, el diputado Peralta, "El bronx está ubicado territorialmente en el pasillo transversal intermedio hacia la última silla, por lo que los diputados de la parte de adelante del recinto no pertenecen a él. Tal es el caso de los yucatecos, los bajacalifornianos, los tlaxcaltecas, los poblanos y otros más" (Peralta 23/03/1996).

<sup>12</sup> El análisis del humor político, permite descifrar algunos significados de la cultura y de las interacciones entre grupos. Por ejemplo el humor étnico es una fuente importante para estudiar la cultura política y la ideología, especialmente en su aspecto discriminatorio. Por su parte, el humor político transgrede los valores políticos y morales, normas, rituales y símbolos impuestos. Pero también busca la corrección de situaciones



especialistas en reventar a oradores, en propinar insultos y abuchear a los legisladores de oposición. Así mismo, han desarrollado formas de expresión como la publicación del boletín mensual titulado "La Daga", un periodismo marginal, en el cual se burlaban de la solemnidad, pomposidad y seriedad en la Cámara de Diputados. Para algunos diputados, "El bronx le ha dado sabor al caldo parlamentario. Ha aportado la cuota de distensión en esas sesiones largas, a veces tediosas, siempre extenuantes. Ha contribuido en suma, a crear una atmósfera desacralizadora" (Basave,1995:77). El humor político de los miembros del bronx, se dirige en particular a los diputados que forman parte de la burbuja, a quienes tratan de ridiculizar con un discurso humorístico que circuló durante la LV Legislatura, en los boletines "La Daga" y su suplemento cultural "El cuchillito de palo", cuyos autores eran anónimos integrantes del bronx. Como muestra tómesese la siguiente tipología de diputados: Dip. Currutaco, son los diputados catrines, almidonados y perfumados que abundan en la burbuja, Dip. Zalamero, caravanero, se tira de alfombra sobre todo al paso del superior: no contradice, todo lo aprueba.

Ciertamente, estas manifestaciones contra la solemnidad, el protocolo y las diferencias de poder y prestigio entre los diputados no se tradujeron en conductas que rompieran la disciplina de votación en el pleno. El humor del bronx, es catártico: se burla de los privilegios establecidos e intenta ridiculizar a los diputados influyentes, pero mantiene la obediencia y la disciplina hacia la coordinación parlamentaria.

Hasta aquí hemos descrito las dos regiones de la asamblea plenaria. Por un lado, la *región anterior* de las discusiones públicas, en donde las interacciones se rigen por el reglamento de debates y los acuerdos de los grupos parlamentarios para regular la participación en tribuna de los diputados, por otro, hemos presentado rasgos de la interacción en la *región posterior* en donde ocurre la conversación informal y los encuentros personales entre pasillos que manifiestan la división espacial de las jerarquías políticas en la Cámara. En lo que sigue, nos ocuparemos del análisis de las transformaciones en las reglas del debate y el papel de la asamblea plenaria, bajo un ambiente multipartidista.

---

indeseadas y la liberación de restricciones sociales, morales y políticas (Schmidt,1996:33-65). Una propuesta de análisis intercultural del humor se encuentra en (Apte, 1985: 22-26).

## **Del monólogo a la discusión pluralista**

Durante la etapa clásica de hegemonía del PRI (1946-1963) las condiciones para el desarrollo de la discusión pública fueron obstaculizadas por la baja pluralidad política del cuerpo deliberante: el debate parlamentario solo aportaba recursos de orden interpretativo para sancionar y oficializar las iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo (Carbó, 1995:205). La Reforma Política de 1977 abrió un ciclo de expansión de la arena pública parlamentaria. Como resultado de los cambios a la fórmula electoral, el pleno de la Cámara de Diputados modificó en dos ocasiones su tamaño e integración partidista. La LI legislatura (1979-1982) fue la primera asamblea en integrarse con una fórmula mixta que incluyó a trescientos diputados electos por mayoría y cien diputados electos por el principio de proporcionalidad. Al incorporar a seis partidos opositores a la vida parlamentaria el régimen político dio acceso a sus adversarios políticos al foro nacional de debate público, sin que el partido mayoritario perdiera el poder de decisión en las votaciones nominales del pleno. Las reformas electorales posteriores dieron continuidad a la apertura y liberalización de este foro de resonancia nacional. Especialmente, la reforma electoral de 1986 generó incentivos para la oposición parlamentaria al incrementar el número de asientos de 400 a 500 diputados y garantizar los derechos de las minorías para manifestar sus opiniones en la tribuna de San Lázaro. De manera gradual, la fisonomía de una asamblea unipartidista con escasa presencia de las voces opositoras incrementó su pluralidad hasta que en la LVII legislatura (1997-2000) se instaló la primera asamblea sin mayoría, en la cual ninguno de los partidos dispuso de los votos necesarios para formar la comisión de gobierno interno y aprobar iniciativas legislativas.

La apertura gradual propiciada por la Reforma Política de 1977 configuró una legislatura plural con garantías y derechos para las minorías políticas en el marco de una contienda regulada por el régimen institucional. En el ambiente de desconfianza hacia las instituciones que campeaba aún después de realizada la citada reforma, el foro público de la asamblea plenaria fue exhibido como una muestra de la contienda pluralista y de los contenidos democráticos del régimen. Parafraseando el estilo discursivo de la época; ahora la mayoría ya no actuaba como si fuese un todo, sino como una mayoría racional, dispuesta a

escuchar los distintos puntos de vista de las minorías, para finalmente decidir por la regla mayoritaria.

Se recordará que a la LI legislatura concurrieron 296 diputados del PRI y 104 de los partidos opositores. Por primera vez, se reunía a una constelación de diversas corrientes de opinión en una arena institucional: siete grupos parlamentarios ocuparon asientos en la Cámara Baja, imprimiendo un nuevo dinamismo a la discusión parlamentaria. Sin duda, el predominio mayoritario del PRI era avasallador, pero ahora contaba con interlocutores y adversarios tanto a la derecha, como a la izquierda del espectro político: el PAN y el PDM conformaron las bancadas de derecha, mientras emergía a la vida institucional un amplio conjunto de fuerzas de izquierda compuesto por el PCM, el PST y el PPS.

Al realizar el balance del primer período de sesiones de la LI legislatura el presidente de la Gran Comisión apuntó:

“Muchas horas pasamos en cada sesión de este primer período ordinario. Hay que entender que ahora somos siete familias habitando una sola casa, en un tema que estima de interés, todos los partidos desean exponer sus puntos de vista y dar a conocer su posición sobre el particular.

El resultado es positivo, claro, era lógico pensar, lo sabíamos de antemano que se iba a abusar un poco de la tribuna, que había quienes habían estado viviendo en la clandestinidad, que al participar por primera vez, tenderían a hacer uso excesivo de la tribuna, así sucedió pero esto es preferible a que no se tenga la oportunidad de expresar lo que se piensa. En esta primera oportunidad, es este primer ensayo en los cuatro meses del periodo ordinario de sesiones, tuvimos 44 sesiones, se trabajaron 262 horas en sesiones y participaron 838 oradores, esto suena excesivo, sin embargo estando ahí dentro parece lo normal. Del PRI siempre abusamos un poco fuimos 301 los que participamos 301 veces, se ocupó la tribuna por parte de nuestro partido, el PAN 188 veces, el Partido Comunista Mexicano 119, el Partido Socialista de los Trabajadores 73, el Partido Popular Socialista 72, el Partido Demócrata Mexicano 53 y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana 32 (...)” (Farías,1982:26).

Acaso el contraste más notorio entre la dinámica de la política plenaria anterior a la reforma y su desenvolvimiento ulterior, consistió en que durante la etapa clásica del autoritarismo la oposición política resultó sistemáticamente silenciada, mientras que el objetivo y "espíritu" de la reforma de 1977, fue permitir a las voces disidentes su manifestación en la escena parlamentaria. La puesta en escena de sistemas ideológicos contradictorios y diversos hicieron de la reunión plenaria de la Cámara de Diputados una arena política en la que se escenifican y simbolizan las cualidades democráticas del sistema

político. Así, los partidos políticos de oposición contaron con un foro para definir aspectos de su identidad política y dar cauce a denuncias en un espacio de resonancia nacional.

En el aspecto parlamentario, las dimensiones de la asamblea y el número de partidos que obtuvieron representación fueron determinantes en la evolución de los procedimientos de debate: la participación en tribuna no pudo ajustarse a las disposiciones de un Reglamento Interno diseñado para una asamblea poco numerosa y menos pluralista. En lo tocante a la asignación de turnos a los oradores y la duración de las intervenciones, éste tuvo que ser adecuado por acuerdos de procedimiento tomados en el pleno, implantando usos y costumbres parlamentarias más funcionales, pero distantes de la letra del Reglamento. El propio Luis M. Farías, líder de la Gran Comisión reconocería éstas inconsistencias:

“ (...) el Reglamento en vigor tiene que violarse frecuentemente en bien del espíritu de democracia y libertad que se quiere dar a las discusiones. Así varias veces el Presidente de la cámara tuvo que disponer que aun cuando sólo había oradores inscritos a favor, dada la importancia del tema, hablara uno por cada partido, en otras, en vista de lo prolongado de las sesiones y lo cargado de la agenda, ordenaba a la secretaría se consultara a la Asamblea si se reducía el tiempo autorizado a cada orador; y así lo resolvió muchas veces la Asamblea, reduciendo – según el interés y la trascendencia del tema a discusión – a 15, a 10 y hasta 5 minutos cada intervención.” (Farías,1982:15).

Los acuerdos parlamentarios flexibilizaron los procedimientos prescritos en el reglamento liberalizando el foro público para la expresión de las opiniones de los partidos opositores, sin que creciera su influencia en la toma de decisiones de la asamblea plenaria: la tribuna se consolidó como un foro en el cual los partidos podrían manifestar regularmente sus desacuerdos con las iniciativas de ley, sus posiciones sobre los problemas del país, pero no influir en las rutinas de negociación y votación legislativa. Aunque la oposición pudiera ganar las discusiones en la tribuna, la bancada mayoritaria del PRI ganaba las votaciones en el pleno. Como lo resumió el líder de la Cámara Baja: “El poder de decisión lo tuvo siempre la mayoría pero se evitó hasta donde fue posible el abuso, la prepotencia mayoritaria y se reconoció la existencia y derechos de las minorías” (Farías, 1982: 31).

La evolución posterior de la política en el pleno fue condicionada por tres factores

que tuvieron implicaciones en los procedimientos de la discusión legislativa. El primero fue el crecimiento en el tamaño de la asamblea. A raíz de la reforma constitucional de 1987 el cuerpo legislativo aumentó su tamaño de 400 a 500 miembros. En segundo, la irrupción de la pluralidad política acelerada desde 1988 y consolidada en la elección legislativa de 1997 arrebató al PRI el control mayoritario de los órganos de gobierno de la asamblea y el poder de decisión mayoritario. En tercer orden, las reformas a la Ley Orgánica del Congreso, en lo relativo al calendario de los períodos de sesiones, las atribuciones de la Mesa Directiva y los sistemas de computo de la votación plenaria. Dichos factores deben entenderse en sus interacciones mutuas, cuyos efectos se aprecian mejor a través del seguimiento de algunos indicadores que dan cuenta de la expansión de la actividad plenaria y del grado en que esta se aproxima a los modelos centralizados o colegiados de toma de decisiones.

#### *Implicaciones del tamaño de la asamblea*

Diversos autores han señalado que el crecimiento en el número de integrantes de las asambleas legislativas repercute sobre los costos de toma de decisiones (Olson, 1992, Smith, 1989, Vergara,1995 Elster,2001). Generalmente, en las asambleas numerosas las interacciones entre sus miembros son de corto plazo y se erosionan los incentivos para cooperar en la creación de bienes públicos<sup>13</sup>. Conforme al teorema de Olson (1992), podemos considerar a las decisiones de la asamblea como bienes colectivos para los participantes y al interés de cada participante en lograr acuerdos como variable dependiente del tamaño de la asamblea<sup>14</sup>: en asambleas grandes, a todos los asistentes les gustaría que la reunión decidiera con rapidez; pero pocos estarán dispuestos a dejar de lado sus asuntos de interés para que eso sea posible (Vergara,1995:25). Sobre las desventajas de las asambleas numerosas Mancur Olson, agrega:

---

<sup>13</sup> Como referimos en el primer capítulo, para Elster, el tamaño y la visibilidad pública actúan sobre las capacidades deliberativas de la asamblea. Una asamblea grande y visible, propiciará la oratoria como dramatización: una pequeña y poco visible, ofrecerá posibilidades al intercambio de argumentos (Elster, 2001:11).

<sup>14</sup> El teorema de Olson, señala que " mientras más grande sea el grupo más lejos estará de proporcionar una cantidad óptima de un bien colectivo". En los grupos pequeños a menudo los costos de obtener el bien se compensan con los beneficios substanciales obtenidos. En los grupos pequeños la cooperación se da por la acción voluntaria e interesada de sus miembros sin necesidad de una coerción externa (Olson, 1992:44)

"Cuando el número de asistentes es grande, el participante típico sabe que probablemente sus propios esfuerzos no influirán gran cosa en el resultado y que él será afectado por las decisiones tomadas en la junta, independientemente del trabajo que se tome para estudiar los asuntos tratados. De manera que el participante típico no se molestará en estudiar cuidadosamente los problemas, como lo haría si estuviera en situación de tomar por sí mismo la decisión. (...) A esas razones, entre otras, se debe que las organizaciones recurran tan a menudo al grupo pequeño: se crean comités, subcomités y pequeños núcleos de liderazgo, y una vez creados tienden a desempeñar un papel decisivo"(Olson, 1992:63).

En el caso de la Cámara de Diputados mexicana las dificultades propias de una asamblea numerosa se moderaron por la existencia de partidos disciplinados y cohesivos, que coordinaron a los legisladores individuales. La voluntad y preferencias individuales de los legisladores han sido moldeadas por las maquinarias de los partidos legislativos: al carecer del incentivo de la reelección y no disponer de bases electorales para actuar de manera independiente, los legisladores se apegaron a la directriz de sus partidos y no siguieron sus propios intereses o el de sus electores. Así, el aumento de los integrantes de la asamblea reforzó la centralización de los grupos parlamentarios. Por otra parte, la creciente competitividad en el sistema de partidos - acelerada en 1988 y la experiencia de una legislatura sin mayoría a partir de 1997- no consolidaron una estructura parlamentaria descentralizada. El impulso hacia formas descentralizadas y colegiadas de discusión parlamentarias se ha topado con la fuerza centrípeta de las coordinaciones parlamentarias. Dicho en otros términos; en la conducción y programación de los debates, las maquinarias de los partidos legislativos han prevalecido sobre la consolidación de órganos institucionales de naturaleza no partidista. Para evaluar las consecuencias del tamaño de la asamblea y de la pluralidad, nos basaremos en el análisis de los siguientes aspectos: las formas de dirección de la asamblea, la independencia de los legisladores para participar en las discusiones y la eficacia del pleno para aprobar legislación, introducir enmiendas y llegar a acuerdos.

*¿Quién dirige la sesión?*

En el arreglo institucional, prevaleciente hasta 1999, las funciones político-directivas de la asamblea no recayeron directamente en la Mesa Directiva, sino en la Comisión de Gobierno presidida por el grupo parlamentario mayoritario. El arreglo institucional otorgó a la Mesa Directiva una autoridad limitada y discontinua sobre la conducción de la asamblea, mientras fortaleció a la *Gran Comisión*, la cual fue una Comisión de Gobierno mucho más estable y poderosa, en la que se concentraron atribuciones propias del Presidente de la Mesa (Lujambio,1998). No obstante, al iniciar la LIV Legislatura, el tamaño y la pluralidad de la asamblea, condujeron a los diputados a adoptar nuevos procedimientos en la integración y funcionamiento de la Mesa y la estructura de gobierno de la Cámara Baja. El primero fue la creciente participación de las minorías políticas en la integración de la Mesa Directiva y posteriormente la institucionalización de dicho órgano en la Ley Orgánica del Congreso de 1999 que dotó de mayores atribuciones y estabilidad a su mandato. El otro fue la transformación de la Comisión de Gobierno que dejó de ser un órgano unipartidista para integrarse de manera paritaria por los líderes de los grupos parlamentarios, a través de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) y posteriormente en la Junta de Coordinación Política.

En cuanto a la Mesa Directiva, tanto el Reglamento para el Gobierno Interior, vigente desde 1934, así como la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG), en sus versiones de 1979 y 1994, contenían un conjunto de reglas que impidieron la institucionalización de su autoridad. En primer término, la forma de elección y el número de sus integrantes dificultó su operación y eficacia. El artículo 28 de la LOCG de 1979, disponía la integración de una Mesa Directiva de 14 miembros - con un Presidente, cinco Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios-, electos por mayoría y en votación por cédula. La LOCG aprobada en 1994, sólo modificó parcialmente sus reglas de integración, al añadir en su artículo 21, la disposición de que existieran tantos Vicepresidentes como grupos parlamentarios representados en la Cámara Baja. En segundo, la renovación periódica de sus integrantes restó profesionalismo y estabilidad institucional como órgano de dirección de la asamblea. En tercero, el Presidente de la Mesa Directiva, ha carecido de la facultad de proponer el orden del día de las sesiones y nombrar a los integrantes de las comisiones. Sus atribuciones se han

limitado a cumplimentar el orden del día de las sesiones y dar curso reglamentario a los negocios y tramitar los asuntos turnados al pleno.

Al dar inicio los trabajos de la LIV Legislatura (1988-1991) los líderes del partido mayoritario acordaron incorporar a la oposición parlamentaria en los cargos de la Mesa Directiva. Ciertamente, la rotación mensual del Presidente y los Vicepresidentes, y la elección de Secretarios y Prosecretarios para cada período de sesiones, favoreció la participación de las minorías políticas en la conducción de las sesiones plenarias. La consecuencia de este acuerdo fue la estructuración de un órgano plural pero con autoridad limitada e inestable sobre el pleno. Veamos algunos datos a guisa de ilustración. En el transcurso de la LIV Legislatura, la Presidencia y las Vicepresidencias se renovaron en 18 ocasiones: el PRI retuvo todas los nombramientos de Presidente y solo compartió en la elección de las planillas los cargos de Vicepresidente, al conceder a los partidos minoritarios 57 por ciento de los nombramientos. En cuanto a las Secretarías, las minorías parlamentarias obtuvieron 6 de los 14 nombramientos en las planillas ganadoras [*cf.* cuadro VI.1].

Un acuerdo parlamentario suscrito por los coordinadores de las bancadas integrantes de la LV Legislatura dispuso la renovación mensual de todos los cargos de la Mesa Directiva. Posteriormente éste acuerdo serviría de base a la reforma de la Ley Orgánica del Congreso de 1994 que adoptó la regla de la rotación mensual de la Mesa en su conjunto. De ahí que en los tres años de ejercicio se eligieran 18 Mesas Directivas distintas. Al igual que en la legislatura anterior, el PRI obtuvo la totalidad de los cargos para Presidente, aunque distribuyó las vicepresidencias y secretarías entre las minorías parlamentarias. Cabe resaltar que el número de vicepresidencias obtenidas por cada grupo parlamentario se adjudicó sin atender a la representatividad de los partidos en el pleno, la distribución se hizo de manera paritaria, aún entre grupos parlamentarios como el PARM, el PFCRN y PPS, cuyos diputados accedieron en pie de igualdad a las vicepresidencias afectando la representatividad de partidos de mayor magnitud como el PAN. No ocurrió lo mismo con las secretarías; éstas se distribuyeron solamente entre las tres principales fuerzas políticas.

Cuadro VI.1  
*Distribución de cargos en la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados  
(1988-1999)*



Partido	Presidencias				Vicepresidencias				Secretarías			
	LIV	LV	LVII	Total	LIV	LV	LVII	Total	LIV	LV	LVII	Total
PRI	18	18	3	39	37	11	15	63	8	37	16	61
PAN	0	0	4	4	17	18	15	50	3	17	15	35
PRD	0	0	4	4	8	16	15	39	1	16	15	32
PARM	0	0	n.r	0	10	16	n.r	26	1	0	n.r	1
PFCRN	0	0	n.r	0	9	14	n.r	23	1	0	n.r	1
PPS	0	0	n.r	0	4	16	n.r	16	0	0	n.r	0
PT	0	n.r	2	2	1	0	15	15	0	n.r	14	14
PVEM	n.r*	n.r	2	2	n.r	n.r	14	14	n.r	n.r	0	0
Total	18	18	15	51	86	91	74	246	14	70	60	144

**Fuente:** Cámara de Diputados, *Obra Legislativa*, México, LIV legislatura, 1991. Diario de los Debates Cámara de Diputados, versión CD-ROM. INEGI, Cámara de Diputados LV Legislatura. Dirección General de la Crónica Parlamentaria, *Informe de Actividades*, LVII Legislatura. \*n.r. Significa que el partido no estaba representado en la asamblea.

En el marco de la Ley Orgánica de 1994 los partidos minoritarios accedieron a los cargos de la Mesa Directiva, aunque esta distinción fuese meramente un cargo protocolario y no modificara sustancialmente las reglas del debate plenario. Un diputado del PAN nos comentó:

“Yo he presidido unas sesiones, he sido vicepresidente de la cámara, no deja de ser una distinción como tal la tomo, qué trascendencia tiene para la democratización del país; ninguna. No por el hecho de tener la presidencia de la mesa directiva o de una Comisión se logrará hacer buenas leyes, o que iniciativas procedentes de cualquier partido prosperen. (...) no hay cambios fundamentales en el debate parlamentario, por los cuales puedan considerarse que se ha democratizado la función legislativa en el país, se han mejorado las formas, eso sí, pues los de la oposición presiden sesiones o tienen presidencias de comisión. La formalidad se ha superado mucho, y es arma de dos filos, por que esa distinción que hemos tenido al ocupar esos cargos, se reflejan en la opinión pública en forma distorsionada pensando que estamos hermanados con el partido oficial de ahí vienen las calumnias del PRI-AN, la concertación y esas cosas, por que nos dan un trato de cortesía mucho mejor que el que nos daban antes (Entrevista, diputado Francisco Peniche 20/04/1985).

En efecto, la rotación mensual de la Mesa y la regla consistente en permitir la rotación entre el Presidente y los Vicepresidentes en la conducción de cada sesión ordinaria, solo redundaba en la debilidad de éste órgano. Así lo reconoció un diputado integrante del grupo parlamentario mayoritario:

"Hay solo modificaciones de forma, pues la integración plural de la mesa directiva y la presidencia rotativa no inciden en la conducción del debate. El

presidente de la Cámara es un puesto protocolario, pues no tiene influencia para conducir el debate. En la LV legislatura se ha recurrido a la práctica de rotación de la presidencia entre los secretarios: un presidente por cada día de sesión no hace más democrática a la Cámara. El debate es más un desahogo de asuntos, que un debate parlamentario. La Gran Comisión es un círculo de hierro, que mantiene el control sobre las sesiones y el debate, le quita toda relevancia al puesto de presidente de la Cámara" (Entrevista, diputado Juan Antonio Nemi Dib,14/07/1994).

Todo este arreglo se negoció de nueva cuenta a partir de la LVII Legislatura, cuando las bancadas del *bloque opositor* arrebataron al PRI el control sobre la integración de los órganos de gobierno. En su aspecto legal, las reglas de formación de la Mesa Directiva solo se modificaron parcialmente, pero hubo un conjunto de acuerdos que permitieron la integración de los cargos de la Mesa en forma proporcional al número de asientos de los partidos legislativos. Bajo el nuevo equilibrio político las bancadas de oposición formaron planillas ganadoras presididas por sus integrantes. Por primera vez, la Presidencia de la Mesa fue ocupada por partidos distintos al PRI: de 15 planillas electas solo 3 fueron presididas por diputados priístas. Las Vicepresidencias y Secretarías se repartieron también paritariamente entre todas las fracciones parlamentarias [cf. cuadro VI.1]. A simple vista, se había instaurado la equidad en el reparto de cargos y eso redundaba en beneficios para la conducción colegiada de la asamblea, pero la renovación mensual y las cuotas partidistas de los cargos de la Mesa, seguían minando la institucionalización de su autoridad.

A contrapelo de estas reglas que debilitaban la autoridad de la Mesa, la Ley Orgánica de 1999 dio un paso decisivo en su institucionalización. En cuanto a su integración, propuso una Mesa Directiva formada por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios, con un año de duración en sus funciones y con opción a ser reelectos. En contraste con la LOCG de 1994, que establecía la elección de sus integrantes por mayoría simple, el artículo 17, fracción segunda de la nueva ley, dispuso la elección de sus integrantes por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes mediante la votación por cédula o el sistema de votación electrónica (Cámara de Diputados,2000).

A su vez, la citada ley estableció en el artículo 18, requisitos de antigüedad y

experiencia en la conducción de asambleas para los aspirantes a formar parte de dicho órgano. Adicionalmente, extendió sus atribuciones para formular y cumplir el orden del día de las sesiones y su programación, apoyándose en la *Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos*. De manera específica, el presidente de la Mesa Directiva fortaleció su capacidad de dirección y coordinación: la ley le otorgó el derecho a presidir todas las sesiones de la cámara por el lapso de un año y le concedió voto de calidad en caso de empate ante las decisiones adoptadas por la Mesa Directiva. Por añadidura, fortaleció su mandato al condicionar su remoción a la votación de dos terceras partes de la asamblea. Acaso una facultad resume el alcance de su autoridad: el presidente de la Mesa Directiva es también, el presidente de la Cámara de Diputados durante un año de trabajos legislativos. En lugar de ser "hombre de la mayoría" su posición institucional de "hombre de la Cámara" es similar al de otras estructuras parlamentarias como Italia y España<sup>15</sup>.

La reforma del gobierno interno también se manifestó en la sustitución de órganos de gobierno mayoritarios por órganos integrados de manera plural y paritaria. En la reorganización parlamentaria impulsada por la nueva Ley Orgánica de 1999 la *Junta de Coordinación Política* sustituyó a la Gran Comisión en ambas cámaras y a la Comisión de Régimen Interno en la Cámara de Diputados. De acuerdo con el artículo 31 de la nueva ley, la *Junta de Coordinación Política* se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario (Cámara de Diputados, 2000). La presidencia de este órgano plural y paritario recaerá, por el transcurso de los tres años de la legislatura, en el coordinador del grupo mayoritario que obtenga la mayoría. En el caso de que ningún grupo fuese mayoritario su presidencia será anual y rotatoria ocupándola sucesivamente los coordinadores de los grupos parlamentarios en orden decreciente del número de legisladores que los integren (Cámara de Diputados, 2000: arts. 31-32).

### *Participación en los debates*

---

<sup>15</sup> La configuración institucional de la presidencia de la Cámara y de la Mesa Directiva, en los parlamentos señalados, uno de los órganos fundamentales de gobierno. Sus atribuciones parlamentarias y administrativas se distinguen por la pretensión de imparcialidad y neutralidad (Sánchez Navarro, 1995: 173-176)

Una de las reformas decisivas en la evolución de la política plenaria fue la modificación al calendario de sesiones. El constituyente de 1917 estableció un período único de sesiones con cuatro meses de duración fijando para su inicio el 1o. de septiembre y su término para el 15 de diciembre. Esta disposición tuvo vigencia hasta la reforma constitucional de 1986, en la cual una modificación a los artículos 65 y 66 constitucionales, extendió el calendario a dos períodos de sesiones: el primer período se celebraría del 1o. de noviembre al 31 de diciembre y el segundo período del 15 de abril al 15 de julio. Otra modificación introducida en 1993, y que entró en vigor a partir de 1995, estableció el calendario de sesiones con la duración del primer período del 1o. de septiembre al 15 de diciembre y el segundo período del 15 de marzo al 30 de abril (Crónica Legislativa, 1993:17-19).

Como resultado, las sesiones plenarias incrementaron su frecuencia y duración. Durante los tres años de ejercicio constitucional de la LIV Legislatura (1988-1991) se celebraron cinco períodos ordinarios de sesiones y se convocó a tres períodos extraordinarios que sumaron en total 147 sesiones plenarias (Cámara de Diputados, 1991:264:269). En la LV Legislatura (1991-1994) hubo seis períodos ordinarios de sesiones y tres convocatorias a período extraordinario celebrándose en total 204 sesiones plenarias que consumieron 1498 horas de trabajo. Por sí solo, el hecho de que una asamblea pase más tiempo reunida y celebre sesiones prolongadas no es un indicador eficiente de su mayor rendimiento, por lo cual, es conveniente atender a las modalidades de participación de los legisladores en las discusiones y el volumen, la complejidad y controversia de los temas de la agenda nacional que se abordaron en la tribuna.

El comportamiento de la participación en tribuna es un indicador de la equidad en los procedimientos de debate. Los datos sobre el registro de oradores e intervenciones en tribuna revelan que en la LIV legislatura (1988-1991), durante el único período ordinario del primer año de ejercicio, se celebraron 34 sesiones, en las cuales hubo 389 intervenciones en tribuna por parte del PRI, 318 por parte del PAN, 195 por parte de la CD, 162 por el PMS, 114 por el PPS y 100 del PFCRN, sumando un total de 1,421 intervenciones. En el segundo año de ejercicio constitucional se celebraron dos períodos ordinarios de sesiones, en los que hubo 55 sesiones plenarias. Los diputados del PRI intervinieron en 585 ocasiones, mientras

que los diputados pertenecientes a los grupos parlamentarios de oposición participaron en 1,284 ocasiones (Cámara de Diputados, 1991:268).

En el transcurso de la LV Legislatura los oradores de los partidos de oposición superaron la marca del partido mayoritario. Si se compara el tamaño de la bancada con el número de intervenciones destaca que la bancada del PRI utilizó en menos ocasiones la tribuna y los diputados de oposición fueron más activos. Mientras el PRI tenía 64 por ciento de las curules, sus diputados solamente realizaron 29 por ciento de las intervenciones en tribuna, por su parte, los diputados del PRD que constituían solo 8 por ciento de la asamblea, realizaron 25 por ciento de las intervenciones y los diputados del partido blanquiazul con 18 por ciento de la representación, realizaron 17 por ciento de las intervenciones en tribuna. En términos relativos resultaron favorecidos los diputados de los partidos pequeños como el PPS, el PFCRN y el PARM, cuyos diputados realizaron un total de 1682 intervenciones en tribuna. [cf. cuadro VI.2].

Cuadro VI.2  
*Participación en tribuna por grupo parlamentario  
LV Legislatura (1991-1994)*

Años	Primer Año		Segundo Año			Tercer Año		Total	
	Primer Ordinario	Período Ext.	Segundo Ordinario	Primer Ordinario	Segundo Ordinario	Período Ext.	Primer Ordinario		Segundo Ordinario
PRI	270	88	292	275	329	132	235	200	1821
PAN	143	54	141	152	211	115	157	114	1087
PRD	239	79	225	219	317	101	183	233	1596
PFCRN	96	38	98	71	79	66	76	67	591
PARM	77	16	64	67	79	33	40	42	418
PPS	173	48	105	73	130	51	50	43	673
Total	998	323	925	857	1145	498	741	699	6186

**Fuente:** Para el primer año, Memoria de actividades del primer año de ejercicio constitucional, noviembre 1991- octubre 1992. *Sumario de actividades legislativas*, Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, julio de 1992. Para el segundo y tercer año, *Sumario de actividades legislativas*, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Cámara de Diputados LV Legislatura (1991-1994).

A primera vista, el incremento de las intervenciones en tribuna de los partidos opositores en las recientes legislaturas favoreció la equidad en el debate en el pleno. Sin embargo, no hay que soslayar que la coordinación de los grupos parlamentarios y la división del trabajo a su interior dieron acceso desigual a los oradores de cada grupo parlamentario.

En las bancadas legislativas existen marcadas diferencias entre aquellos diputados que accedieron regularmente a la tribuna y los que resultaron excluidos de esa distinción. La descripción de un informante quien fuera diputado del grupo parlamentario del PRI es ilustrativa:

“El debate está controlado por los grupos parlamentarios. Los que no están en el grupo de predilectos quedan fuera de la oratoria. El debate sobre una iniciativa es conducido por responsable de la comisión que trata de convencer al resto. Los coordinadores de grupo parlamentario seleccionan a sus oradores y establecen de antemano cual será la postura del grupo, en ese sentido el debate forma parte del proceso de negociación”(Entrevista, Demetrio Sodi, 13/12/1994).

Como hemos subrayado, hay una división del trabajo basada en atributos técnicos y políticos que regula el acceso a la participación en tribuna. De acuerdo con el reglamento todos son hablantes con iguales derechos pero para los coordinadores parlamentarios hay unos más iguales que otros. Esta aseveración adquirió un nuevo sentido cuando en la LV Legislatura (1991-1994) se institucionalizó el poder de los coordinadores parlamentarios en la conducción del debate. El control unipartidista de la *Gran Comisión* fue reemplazado por el control policéntrico de la *Comisión de Régimen Interno y Concertación Política* (Cricp) instituida por acuerdo parlamentario en 1992. En opinión de uno de los legisladores entrevistados los grupos parlamentarios fortalecieron su papel a través de la Cricp:

“El papel de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política en la planeación de una sesión ha cobrado importancia, pues en la reunión previa de los coordinadores de grupo parlamentario se busca que la sesión sea lo más plana posible y el debate menos ríspido. Al inicio de la sesión se da una larga lista de oradores que puede reducirse si existe acuerdo en los coordinadores de grupo, aquí interviene la labor de los asesores, que presionan para reducir la lista de oradores, cuando se desea que el asunto salga lo más rápidamente posible“ (Entrevista, diputado Juan José Rodríguez Prats, 27/05/1994).

De acuerdo con los entrevistados, el mecanismo de selección de los oradores no es azaroso, ni obedece al intercambio libre de razones y argumentos. Los coordinadores seleccionan a sus oradores considerando su especialización y conocimiento del tema a discusión:

"Para la participación en los debates cada grupo parlamentario designa a su coordinador de debates para ese caso particular, de acuerdo al área de su competencia técnica. En el partido mayoritario el "líder" delega la función de la dirección del debate a los miembros de la Comisión que elaboraron el dictamen, presidente de comisión y secretarios, pero no delega las decisiones en cuanto a la participación de oradores para la rectificación de hechos. El coordinador del debate, que es generalmente el presidente de la comisión, elabora la lista de quienes van a subir a tribuna y delega en los oradores la tarea de defender el dictamen. La Gran Comisión sigue siendo el órgano rector de la mayoría" (Entrevista, Héctor de Antuñano, 02/02/1995).

Dicho método de selección no es privativo del PRI, sino que ha operado de manera similar en el caso de otras bancadas. Al respecto un legislador del PAN en la LV legislatura comentó:

"En el PAN hay una esfera de 15 o 20 diputados con una gran capacidad legislativa, con una actitud parlamentaria de negociador. Se seleccionan a los oradores, de acuerdo al nivel de competencia que a juicio de la diputación del PAN tengan ciertos diputados: quién dirá la posición del PAN al iniciar el debate, quienes van a plantear en lo general y en lo particular la posición del grupo parlamentario" (Entrevista, diputado Francisco Paoli, 1994).

Tal como se aprecia [*cf.* cuadro VI.3] durante la LV Legislatura (1991-1994) hubo mayor concentración de la participación en tribuna en los grupos parlamentarios de menor magnitud. En cuanto al número de intervenciones, los dos primeros lugares correspondieron a diputados del PRD, otros oradores de bancadas pequeñas como el PARM, PPS y PFCRN figuraron en los cinco lugares siguientes. Por su parte, los diputados del PRI, partido mayoritario en aquella legislatura, concentraron en menor medida las intervenciones: el orador del PRI con más intervenciones en tribuna fue Juan José Rodríguez Prats quien figura en el octavo lugar de la lista general. Otros diputados activos en el uso de la tribuna, como Amador Rodríguez Lozano realizaron 27 intervenciones e incluso, un sobresaliente parlamentario como Miguel González Avelar ocupó la posición 24 de la lista general de oradores. En el PAN, el orador con más intervenciones fue Diego Fernández de Cevallos, a quien le siguieron Juan de Dios Castro y Felipe Calderón Hinojosa.

Cuadro VI.3  
*Diputados con mayor número de intervenciones en la tribuna  
 LV Legislatura (1991-1994)*

Diputado	Grupo Parlamentario	Lugar	Intervenciones
Calderón Salazar Jorge Alfonso	PRD	1	87
González Durán Carlos	PRD	2	59
Soto González Cecilia Guadalupe	PARM	3	55
Ramírez Cuellar Héctor (ind)	PPS	4	51
Kunz Bolaños Adolfo Alfonso	PARM	5	50
Távira Urióstegui Martín	PPS	6	48
Terrazas Guerrero Manuel	PFCRN	7	47
Rodríguez Pratts Juan José	PRI	8	45
Cárdenas García Jacinto	PPS	9	44
Flores Velasco Guillermo	PRD	10	43
Garavito Elías Rosa Albina	PRD	11	43
Fernández de Cevallos Diego	PAN	11	41
Dorantes Gutiérrez Francisco	PARM	12	40
Cárdenas Hernández Raymundo	PRD	13	37
Becerra González Emilio	PRD	13	37
Campos Vega Juan Gualberto	PPS	13	37
Gaytán Márquez Hildebrando	PPS	13	37
Bejarano Martínez René	PRD	14	35
Castro Lozano Juan de Dios	PAN	14	35
Alvarez Cervantes Luisa	PFCRN	15	33
Martín del Campo Castañeda, José de	PRD	16	31
Valenzuela José Camilo	PRD	17	30
Calderón Hinojosa Felipe	PAN	17	30
Amezcuca Dromundo Cuauhtémoc	PPS	18	28
Paoli Bolio Francisco	PAN	18	28
Rodríguez Lozano Amador	PRI	19	27
González Arreguín Israel	PFCRN	19	27
Nemi Dib Juan Antonio	PRI	20	26
Flores Solano Jorge	PRI	21	24
Lerdo de Tejada Luna Fernando	PRI	21	24
Orduña Muñoz Víctor Martín	PAN	21	24
Berrospe Díaz José de Jesús	PFCRN	22	21
Hernández Pérez Demetrio	PFCRN	22	21
Castillo Mota Juan José	PRI	22	21
Hamdam Amad Fauzi	PAN	23	19
Basave Benítez Agustín	PRI	24	18
González Fernández José Antonio	PRI	24	18
González Avelar Miguel	PRI	24	18
Encinas Rodríguez Alejandro	PRD	25	16

**Fuente:** Cámara de Diputados, Memoria de actividades del primer año de ejercicio constitucional, noviembre 1991- octubre 1992. Sumario de actividades legislativas, Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, julio de 1992. Sumario de actividades legislativas, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Cámara de Diputados LV Legislatura (1991-1994).



Evidentemente, las oportunidades de participación en tribuna son inversamente proporcionales al tamaño de la bancada; esto significa que los diputados de los partidos pequeños tuvieron más oportunidades para subir a tribuna. No obstante, la experiencia y el cargo político dentro de la estructura parlamentaria son atributos necesarios para participar en los debates. De los diputados con mayor actividad en tribuna, 19 contaban con experiencia legislativa previa, ya sea como legisladores federales o diputados locales. Por ejemplo, Cecilia Soto, integrante del PARM, había sido diputada local en el estado de Sonora entre 1988-1991 y Adolfo Kunz Bolaños se desempeñó en la Asamblea de Representantes del D.F. en el período 1988-1991. Los diputados distinguidos en tribuna adscritos al PPS, contaban en su haber con experiencia legislativa y en cargos dentro del partido: Cuauhtémoc Amezcua además de ser miembro de la Dirección Nacional del Comité Central del partido había sido diputado en la LI Legislatura, (1979-1982) y en la LIII Legislatura (1985-1988); Ramírez Cuellar había sido diputado en la L Legislatura (1976-1979), en la LII Legislatura (1982-1985) y representante ante la Asamblea del D.F en el período 1988-1991; Matín Tavira contaba también con un récord de dos reelecciones como diputado, en la LI Legislatura y la LIII Legislatura (Presidencia, 1994).

Una tendencia similar se manifiesta en la participación en tribuna de los grupos parlamentarios durante la LVI Legislatura (1994-1997). En el primer período de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio, los diputados del PRI usaron la tribuna en 244 ocasiones, los del PAN en 213, los oradores del PRD lo hicieron en 314 ocasiones y los del Partido del Trabajo y los diputados independientes realizaron 78 y 20 intervenciones respectivamente. Llama la atención que la bancada con el mayor número de intervenciones en tribuna, 36 por ciento del total, representara solo 14 por ciento de los asientos en la Cámara Baja (Cámara de Diputados, 1994b).

Poco antes de la clausura del Primer Período de Sesiones Ordinarias de la LVII Legislatura, los integrantes de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, suscribieron un acuerdo parlamentario en el cual propusieron nuevos lineamientos para agilizar la actividad de las sesiones, específicamente, en las normas para integrar el orden del día, las discusiones y las votaciones. El artículo 16 estableció, apegándose a un criterio de equidad, que cada grupo parlamentario dispondría de quince minutos para intervenir en las

discusiones sobre los dictámenes de leyes y decretos, abriendo posteriormente, dos turnos de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, con diez minutos para cada intervención (Cámara de Diputados,2000:D1-28). Prácticamente, el acuerdo incorporó los usos y costumbres surgidos en la gestión de la asamblea durante las anteriores legislaturas. Pero su reconocimiento en una norma escrita generó, un flujo regular y equitativo en el acceso a la tribuna de los grupos parlamentarios, independientemente de su representatividad en el pleno.

Como resultado, los diputados con mayor número de intervenciones fueron los diputados de oposición pertenecientes al PRD y PAN, quienes superaron a los de la bancada del PRI [*cf.* cuadro VI.4]. Más aún, al comparar la magnitud de cada bancada con la frecuencia de intervenciones en tribuna, resalta que los partidos de oposición y particularmente los pequeños, como el PT y el PVEM, obtuvieron ventajas, ya que con tan solo 1.4 por ciento de la representación, el PT concentró 7.3 por ciento de las intervenciones, en contraste, el PRI con 47.6 por ciento de los asientos, acumuló solamente 28 por ciento de las intervenciones. Cabe resaltar que 37 por ciento de las intervenciones fueron para presentar o debatir legislación y 33 por ciento de las intervenciones se dedicaron a aclarar hechos o alusiones personales. En términos generales, se advierte una creciente importancia de las intervenciones relacionadas con la presentación y discusión de propuestas legislativas.

*Participación en tribuna por grupo parlamentario  
y tipo de intervención  
LVII Legislatura (1997-2000)*

Grupo	Legislativa	Hechos	Conmemoración	Comparecencia	Acuerdo Externo	Acuerdo Interno	Total
PAN	433	319	28	88	76	61	1005
PRD	459	416	40	92	91	144	1242
PRI	356	483	39	86	70	91	1125
PT	98	70	19	70	15	15	287
PVEM	68	19	9	49	6	12	163
Diputados Independientes	37	22	1	21	2	5	88
Total	1451	1329	136	406	260	328	3910

**Fuente:** Nava Polina, Carmen, Weldon, Jeffrey, Yañez, Jorge, "Expediente final de la 57 Legislatura", *Reforma*, 17 de mayo 2000, 12 A. Dirección General de Crónica Parlamentaria, Informes sobre el Segundo Período Ordinario del Primer Año. Primer Período Ordinario del Segundo Año., Cámara de Diputados, LVII Legislatura.

Al cotejar la lista de oradores más activos en las legislaturas LV y LVII resulta que los legisladores integrantes de las bancadas menos numerosas acumularon el mayor número de intervenciones. Entre los primeros lugares de diputados con más intervenciones, destacaron integrantes de los tres partidos mayores. Pablo Gómez realizó 99 intervenciones obteniendo el primer lugar general y al interior de su partido, Rodríguez Prats subió a la tribuna en 93 ocasiones, mientras Rafael Ocegüera del PRI lo hizo en 61 ocasiones. Por su parte, Ricardo Cantú realizó 91 intervenciones, ocupando el tercer lugar general y el primero en su grupo parlamentario al concentrar 31 por ciento de todas las intervenciones de su partido, si bien, el resto de los miembros de la bancada tuvieron también lugares destacados en el uso de la tribuna. En el caso del PAN hubo tres diputados distinguidos por su actividad en la tribuna: Rodríguez Prats, Francisco Paoli y Javier Paz. Ocuparon las tres primeras posiciones como oradores al interior de sus partidos, ellos concentraron 16 por ciento del total de intervenciones de los diputados blanquiazules. En la bancada del PRD los legisladores que ocuparon los tres primeros sitios en el uso de la tribuna concentraron 15 por ciento del total de intervenciones de su grupo [cf. cuadro VI.5].

**Cuadro VI.5**  
*Diputados con mayor número de intervenciones en la tribuna de la  
 Cámara de Diputados  
 LVII Legislatura (1997-2000)*

Diputado	Grupo Parlamentario	Lugar	Lugar en el G.P.	Intervenciones
Gómez Alvarez, Pablo	PRD	1	1	99
Rodríguez Prats, Juan José	PAN	2	1	93
Cantú Garza, Ricardo	PT	3	1	91
Oceguera Ramos, Gil Rafael	PRI	4	1	61
Patiño Pozas, Luis	PT	5	2	58
Martín del Campo Castañeda, José de Jesús	PRD	6	2	54
Cruz Martínez, Juan José	PT	7	3	48
Maciel Ortíz, María de las Mercedes	PT	8	4	45
Batres Guadarrama, Lenia	PRD	9	3	44
Pedro Cortés, Santiago Gustavo	PT	10	5	43
Sánchez Carreño, Miguel Sadot	PRI	11	2	43
Lavara Mejía, Gloria	PVEM	12	5	41
Silva Morales, Jorge	PRD	13	4	41
Sánchez Campos, José Luis	PRD	14	5	39
Cantú Nájera, Isael Petronio	PRD	15	6	38
Heredia Zubieta, Carlos Antonio	PRD	16	7	37
Ramírez Cuellar, Alfonso	PRD	17	8	37
Paoli y Bolio, Francisco José	PAN	18	2	36
Velasco Rodríguez, Verónica	PVEM	19	6	36
O'Farrill Tapia, Carolina	Dip.Ind.	20	1	35
Paz Zarza, Javier	PAN	21	3	35
Ebrard Casaubón, Marcelo Luis	Dip.Ind.	22	2	34
López Romero, Armando	PRD	23	9	34
Rojas Arreola, Gonzalo Pedro Bárbaro	PRD	24	10	34
Bátiz Vázquez, Bernardo	PRD	25	11	32
Montalvo Rojas, Víctorio Rubén	PRD	26	12	32
Bazán López, Aurora	PVEM	27	1	31
Gutiérrez Cureño, José Luis	PRD	28	13	31
Valdés Arias, Sergio	PRD	29	14	31

**Fuente:** Dirección General de la Crónica Parlamentaria. Dirección del Diario de los Debates, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura, julio de 2000.

Ahora bien, de los 29 oradores más activos en la LVII Legislatura, 13 contaban con experiencia legislativa, ya sea, como diputados federales o locales. En los primeros 10 lugares de la lista figuran legisladores con amplia trayectoria en cargos legislativos y cargos de dirección en sus respectivos partidos: Pablo Gómez, había sido diputado en dos ocasiones: en la LI Legislatura (1979-1982) por el PCM y en la LIV Legislatura (1988-1991) por el FDN, adicionalmente, fue representante ante la ARDF (1991-1994). Rodríguez Prats había sido diputado por el PRI en la LV Legislatura en la que destacó también por su participación en tribuna. Rafael Ocegüera también fue diputado en dos ocasiones, en las legislaturas L (1976-79) y en la LII (1982-85), posteriormente fue diputado local al Congreso de Sinaloa (1995-1998) en donde presidió la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales (IETD;1999). De igual forma, los diputados Martín del Campo y Francisco José Paoli, se desempeñaron como representantes plurinominales a la LV Legislatura, en la que ambos fueron oradores destacados por PRD y el PAN, respectivamente.

### *Publicidad y eficacia legislativa*

Por las razones ya expuestas, la tribuna de la Cámara de Diputados fue adquiriendo relevancia como arena de discusión pública hasta convertirse en una referencia ineludible de la gestación de la democracia deliberativa. Aunque el debate distó de ser equitativo y libre, en la escena de la discusión plenaria los diputados cultivan su imagen pública, actualizan los temas abstractos de la unidad nacional, discuten el contenido de los dictámenes y les otorgan, la validez de leyes y decretos<sup>16</sup>. La publicidad de las sesiones plenarias atrae la atención de la opinión pública y del electorado potencial: la prensa, la radio y la televisión atienden regularmente la actividad de ese foro nacional. Pero más allá de la publicidad de sus actos y el valor simbólico de las discusiones, es conveniente evaluar la eficacia del pleno como instancia del proceso legislativo, especialmente, en lo relativo a su capacidad para enmendar los dictámenes enviados por las comisiones y la cantidad de puntos de acuerdo suscritos por

---

<sup>16</sup> Un análisis semejante es el que hace Myron Aronoff al estudiar los debates del Comité Permanente del Partido Laborista Israelí, en el cual propone pensar en las diversas categorías de audiencia a partir de la imagen de una pirámide en cuya cúspide, se encuentra la élite de altos dirigentes del partido (Aronoff,1993:80).

los grupos parlamentarios.

Generalmente, las asambleas plenarias son la cara pública de los parlamentos: la discusión que ahí se escenifica está destinada a la opinión pública y no incide de manera fundamental en el proceso legislativo. La Cámara de Diputados mexicana no ha sido la excepción. El debate y la votación en el pleno han buscado un impacto inmediato en los votantes potenciales y secundariamente modificar los términos de los dictámenes de leyes y decretos. Al respecto, cabe citar la opinión de un diputado del partido mayoritario:

"Yo pienso que cuando debatimos en la tribuna no estamos dirigiéndonos solamente a los que están sentados en las curules, sino a toda la opinión pública nacional y aún internacional. De manera que eso es lo que hace decir que a veces se gana la votación, pero no se gana la legitimidad, necesitamos legitimar las decisiones, (...)por lo tanto, la discusión en tribuna, aunque no tenga la profundidad deseada, sin embargo tiene un gran valor, un gran valor político, un gran valor ideológico, un gran valor legitimador y por eso mismo resulta importante"(Entrevista, diputado Jorge Moreno Collado,30/01/1995).

Desde el punto de vista de su interés en continuar activos en política, los diputados tienen incentivos para lograr un buen desempeño en tribuna, ya que tradicionalmente ha sido un vehículo efectivo para obtener reconocimiento y prestigio públicos:

"En el debate del pleno de la Cámara, los diputados trabajamos para nuestra imagen política, los que participamos en los debates tratamos de aparecer en los medios (de comunicación), pero también buscamos demostrar a nuestros compañeros y al líder de la Cámara que se es un político hábil. Defender un punto de vista ante la oposición, es una forma de acumular méritos. Al participar en el debate en el pleno de la Cámara y ser reconocido, se da una especie de rito de la consagración" (Entrevista, diputado Florencio Salazar,14/07/1994)

Por su parte, los diputados de las bancadas opositoras generalmente, consideraron a la tribuna y los debates que en ella se verifican, como un espacio que brindaba la oportunidad para hacer denuncias y reafirmar su identidad como fuerza opositora:

"El debate para nosotros tiene varias dimensiones, una y muy importante, es la propositiva; hay una gran cantidad de propuestas que el PRD hace y no se toman en cuenta. También es un partido de denuncia, ahí donde están cerrados los medios de comunicación, los diputados del PRD abren la tribuna para los movimientos sociales" (Entrevista, diputada Rosalbina Garavito,02/03/1994).

En el mismo sentido, otro entrevistado destacó la relevancia de la tribuna como foro

de denuncia pública:

"Un arma tradicional usada por la oposición de izquierda es la denuncia, de todos modos la Cámara de Diputados es una caja de resonancia política. Aquí mismo están representados los intereses de los grupos de poder, tanto económicos, como políticos, y por lo tanto, cualquier denuncia, cualquier intervención bien fundamentada tiene eco en la opinión pública, y de repente tienen solución muchas quejas que se presentan" (Entrevista, diputado Ramón Sosamontes, 06/07/1995).

A medida que aumentó la publicidad de las sesiones de la Cámara de Diputados, éstas se dedicaron a atender denuncias relacionadas con la agenda política y a emitir pronunciamientos y puntos de acuerdo, que en sentido estricto, no formaron parte del proceso legislativo. A partir de los datos sobre la distribución de asuntos tratados en el pleno durante el ejercicio constitucional de la LV Legislatura [*cf.* cuadro VI.6] resulta que 11 por ciento de los asuntos en cartera consistieron en denuncias presentadas por diputados, 11.7 por ciento se refirieron a pronunciamientos sobre temas de la coyuntura nacional y 7.6 a puntos de acuerdo presentados al pleno y cuyo contenido versó predominantemente sobre recomendaciones dirigidas a agencias del Poder Ejecutivo, creación de comisiones especiales de seguimiento y desistimientos de iniciativas presentadas por grupos parlamentarios en anteriores legislaturas: el PARM se desistió de once iniciativas presentadas en la LIII Legislatura (1985-1988) y el PRI suscribió un punto de acuerdo para desistirse de 132 iniciativas presentadas en distintas legislaturas.

Cuadro VI.6

*Principales Asuntos tratados en el Pleno de la Asamblea  
LV Legislatura (1991-1994)*

Asuntos	Primer Año	Segundo Año	Tercer Año	Total	Porcentaje
Acuerdos Parlamentarios	17	0	0	17	1.2
Denuncias	36	68	45	149	11
Dictámenes	118	66	22	206	15.5
Declaraciones	1	2	1	4	0.3
Informes y Comparecencias	52	39	14	105	8
Iniciativas	70	112	90	272	20.5
Minutas	61	8	14	83	6.3
Permisos	75	40	64	179	13.5
Pronunciamientos	89	11	56	156	11.7
Proposiciones	0	51	8	59	4.4
Puntos de acuerdo	17	52	32	101	7.6
Total	536	449	346	1331	100

**Fuente:** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Memoria de Actividades de la LV legislatura*, México, LV Legislatura, noviembre de 1991- julio de 1994.

Durante el primer año se suscribieron diversos acuerdos para crear la *Comisión de Régimen Interno y Concertación Política*, integrar las comisiones y la formación de nuevos grupos parlamentarios. Los informes y comparecencias de Secretarios del Gabinete ocuparon 8 por ciento de los asuntos discutidos en el pleno y los permisos constitucionales 13.5 por ciento. Respecto a los asuntos propiamente legislativos, el pleno conoció 272 iniciativas, 206 dictámenes y 83 minutas de la colegisladora, de las cuales 48 fueron minutas con proyecto de decreto.

En el primer período ordinario del primer año de ejercicio de la LVI Legislatura, que comprendió del 27 de octubre al 23 de diciembre de 1994, la asamblea plenaria emitió 5 declaraciones políticas, se presentaron 17 puntos de acuerdo, se dio trámite a 6 permisos para prestar servicios en diversas embajadas y 2 permisos para que el presidente se ausentara del país. La plenaria abordó 93 temas de la agenda política nacional, entre los que destacaron la situación política en Chiapas, el proceso electoral en el estado de Tabasco y el informe de la investigación sobre el asesinato de Ruiz Massieu. En lo referido a los asuntos legislativos, el



pleno recibió 15 iniciativas y una minuta de la cámara colegisladora, de las que solamente 6 alcanzaron la aprobación y el resto se turnaron a comisiones (Cámara de Diputados, 1994b).

Los datos disponibles sobre el desempeño de la LVII Legislatura nos permiten evaluar de qué manera el equilibrio de una legislatura sin mayoría incidió sobre la actividad del pleno. El volumen de los asuntos atendidos por el pleno registra un aumento considerable en todos los rubros, especialmente, en el aspecto legislativo ya que 23 por ciento de los asuntos se relacionaron con la presentación de iniciativas, 5.4 por ciento correspondió a la discusión y votación de dictámenes aprobados, a su vez, la plenaria conoció 27 minutas de la colegisladora, 12 de las cuales fueron minutas con proyecto de decreto que recibieron la aprobación mayoritaria del pleno [Cf. cuadro VI.7].

Los puntos de acuerdo presentados al pleno se pueden dividir en dos categorías, los que tuvieron como propósito fijar normas temporales para la atención y desahogo de asuntos y los que a partir de acuerdos entre las fracciones parlamentarias derivaron en pronunciamientos y recomendaciones respecto a problemas públicos. De 302 puntos de acuerdo leídos en la plenaria, 61 fueron acuerdos parlamentarios sobre procedimiento legislativo y los restantes se relacionaron con recomendaciones y pronunciamientos dirigidos a las agencias del Poder Ejecutivo entre los que destacaron el Programa de Deudores del Sistema Bancario, las auditorías sobre al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), la situación política en diversas entidades y las peticiones para modificar ramos del Presupuesto de Egresos.

Los asuntos ceremoniales y protocolarios también concentraron la atención de la asamblea: 14 por ciento de los asuntos llevados a la plenaria fueron autorizaciones para usar condecoraciones concedidas por otros gobiernos a ciudadanos mexicanos, lo que coloquialmente los diputados denominan *corcholatazos*. Los permisos para prestar servicios en representaciones diplomáticas fueron 262 y los permisos constitucionales para que el presidente se ausentara del país autorizados por el pleno fueron 10, acumulando 10.3 por ciento del total de los asuntos.

#### Cuadro VI.7

*Principales Asuntos tratados en el Pleno de la Asamblea  
LVII Legislatura (1997-2000)*

Asuntos	Primer Año	Segundo Año	Tercer Año	Total	Porcentaje
Agenda Política	219	148	48	415	15.7
Condecoraciones	95	95	192	382	14.5
Comunicaciones Congresos Estatales	73	131	100	304	11.5
Declaraciones	0	1	0	1	0.4
Excitativas a Comisiones	29	31	93	153	5.9
Informes y Comparecencias	6	8	9	23	0.9
Iniciativas Presentadas	132	254	221	607	23
Dictámenes Aprobados	24	57	63	144	5.4
Minutas	4	0	23	27	1
Permisos	61	114	97	272	10.3
Puntos de acuerdo	77	81	144	302	11.4
Total	720	920	990	2630	100

**Fuente:** El autor con base en Dirección General de la Crónica Parlamentaria. Dirección del Diario de los Debates, *Informes de la LVII Legislatura*, México, Cámara de Diputados, agosto de 1997 al 30 de abril de 2000.

En las discusiones plenarias la agenda política ocupó 15.7 por ciento del total de asuntos. De forma regular la asamblea abordó diversos temas en los que los partidos expusieron su posición y recomendaciones. Los más frecuentes fueron los relativos a los procesos electorales en los estados de la República, el tema de la Cartera vencida, el informe técnico sobre la situación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, la situación política en el estado de Chiapas y los problemas derivados de la administración de cajas de ahorro en diversas entidades de la federación.

Ahora bien, aunque el volumen y complejidad de los temas que tocan a la puerta de la asamblea muestra una expansión considerable es necesario conocer hasta qué punto ha crecido la capacidad del pleno para enmendar las iniciativas y proyectos aprobados. Sorprendentemente, el pleno realizó el mayor número de enmiendas a las iniciativas aprobadas - tanto las enviadas por el Ejecutivo, como las presentadas por los Diputados- durante el ejercicio constitucional de la LV Legislatura, en la que el PRI controlaba la mayoría absoluta y calificada de los votos. En contraste, durante la legislatura LVI y LVII el

pleno registró una disminución en su poder para enmendar las iniciativas votadas y aprobadas. De acuerdo con los datos del equipo de investigación coordinado por Jeffrey Weldon; entre 1988 y 1998, 54 por ciento de los proyectos enviados por el titular del Ejecutivo fueron modificados en la Cámara de Diputados. El sistema de comisiones modificó 163 de los 323 proyectos enviados por el Poder Ejecutivo, mientras el pleno modificó 71 de los proyectos. Es interesante resaltar que en el período de la LV Legislatura (1991-1994), la plenaria realizó 53 enmiendas, mientras en la LIV (1988-1991) y la LVII Legislatura (1997-2000), se registraron las cifras más bajas de enmiendas en el pleno con 5 y 2 respectivamente (Nava, Weldon y Yañez, 2000:99-100).

En lo que respecta a las iniciativas de los diputados hubo 156 enmiendas a las 203 aprobadas. Las comisiones realizaron 100 enmiendas a iniciativas y 56 fueron enmendadas en el pleno. La legislatura más activa en este rubro fue la LV (1991-1994) pues modificó 71 por ciento de las iniciativas de los diputados, 60 por ciento en comisión y 54 por ciento en el pleno (Nava, Weldon y Yañez, 2000:99). Vista en conjunto, la eficacia legislativa del pleno no tuvo modificaciones sustantivas a consecuencia de la pluralidad: en el transcurso de una década realizó 22 por ciento de las enmiendas a las iniciativas aprobadas del Ejecutivo y 56 por ciento a las iniciativas de los Diputados. Cabe resaltar que en las legislaturas más plurales se advierte una ligera reducción de la eficacia legislativa del pleno. En el caso específico de la LVII Legislatura, el artículo 18 del Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, bloqueó la posibilidad de introducir modificaciones a los dictámenes discutidos en el pleno (Cámara de Diputados, 2000: D 1-28), el mayor número de enmiendas se introdujo en las comisiones.

### **¿Es el pleno una arena deliberativa?**

De todo lo anterior, se desprenden algunas conclusiones provisionales para comprender la evolución de la política plenaria en la última década. Como vimos, el aumento del tamaño de la asamblea y su pluralismo no cristalizaron en la consolidación de un modelo descentralizado de toma de decisiones. Para evaluar éste aspecto se deben tener en cuenta dos factores del proceso de toma de decisiones: el número de participantes y el número de unidades de toma de decisiones. Cuando en una legislatura existen muchas unidades de toma de decisiones y muchos participantes la estructura de toma de decisiones será bastante descentralizada, tal como ocurre en el Congreso de los Estados Unidos, en dónde los líderes de comités y los diversos subcomités son importantes filtros en el proceso legislativo (Smith,1989:4). En contraste, en un modelo de toma de decisiones en el que existen pocas unidades y pocos participantes, la estructura de toma de decisiones será centralizada como lo evidencia el caso de la Cámara de Diputados en México durante el dominio hegemónico del PRI. El creciente pluralismo y el tamaño de la asamblea han modificado el esquema de toma de decisiones centralizado, adoptando un modelo central directivo, en donde creció el número de unidades de toma de decisiones pero no el número de participantes, ya que los grupos parlamentarios reforzaron el control sobre la participación de los diputados en la actividad de la asamblea. Este factor impidió el desarrollo de una forma colegiada de toma de decisiones, con muchos participantes y con una intensa actividad plenaria.

En la dirección de la asamblea las maquinarias de los grupos parlamentarios prevalecieron sobre los órganos de dirección colegiados. A partir de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General, la autoridad de la Mesa Directiva es más estable e influyente sobre la programación de los trabajos de la plenaria, dejando atrás una etapa en que su autoridad era limitada y volátil. Adicionalmente, se reconocieron a instancias plurales como la Junta de Coordinación Política y la Conferencia par la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que integra al Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta. Sin duda, estos organismos han facilitado la labor de concertación entre los partidos, pero son expresión de la fortaleza del control policéntrico y de la falta de independencia de los legisladores considerados individualmente.

El comportamiento de la participación en tribuna revela que en estos años crecieron

las oportunidades para la expresión pública de los partidos minoritarios, si bien el número de oradores con acceso a la tribuna, refleja la alta concentración en la toma de decisiones legislativa y las desventajas de una asamblea numerosa en donde los diputados no tienen igualdad de oportunidades para expresar sus argumentos. Desde el punto de vista de las temáticas abordadas por el pleno, cabe subrayar que la cantidad de asuntos de los que se ocupa ha crecido de manera espectacular en los últimos años, especialmente aquellos no relacionados con la actividad legislativa.

La configuración de una asamblea plural y con publicidad sobre sus acciones es un activo institucional para la consolidación democrática. Si bien, no existe evidencia de que la *eficacia legislativa* aumente como resultado de su apertura a la diversidad política. La publicidad de las sesiones de una asamblea numerosa afecta sus capacidades deliberativas, al propiciar la oratoria dramática y no la argumentación razonada sobre los temas legislativos: en el pleno los diputados buscan influir en la opinión de sus potenciales votantes y no precisamente argumentar racionalmente para tomar decisiones.

## CAPITULO VII

### DELIBERACIÓN Y DRAMAS PÚBLICOS

En el capítulo anterior sostuvimos que la asamblea plenaria de la Cámara de Diputados en México no ha logrado estructurarse como una asamblea deliberativa ya que la publicidad de los debates, sus procedimientos internos de toma de decisiones y la disciplina de los grupos parlamentarios limitaron la libertad de discusión y razonamiento individual de los legisladores. Como toda asamblea numerosa propició la oratoria dramática y desalentó la argumentación razonada sobre la legislación discutida: el pleno se constituyó en una suerte de *teatro político*, en donde los diputados buscaron influir en la opinión de sus potenciales votantes y dramatizar los temas de la agenda nacional<sup>1</sup>.

En el período de 1988 a 2000, el debate parlamentario adquirió densidad e importancia como medio para dar publicidad y revestir de oratoria dramática las negociaciones celebradas con antelación. Los debates constituyen importantes piezas de la legitimación de los arreglos y la justificación de determinados cursos de elección, pero no forman el flujo de interacción comunicativa libre y basado en la razón del mejor argumento. Durante esta etapa el pleno fue la arena institucional de una secuencia de *dramas políticos* (Turner, 1974:43) con distintas fases de desenvolvimiento y solución de conflictos en los que se expresaron los episodios de la transición del régimen político<sup>2</sup>. El debate parlamentario condensó la expresión pública de los desacuerdos y preferencias políticas en torno a las reformas institucionales y los temas políticos que dividieron o generaron el acuerdo entre los

---

<sup>1</sup> Como destacamos anteriormente, para Elster, el tamaño, la publicidad, la fuerza y el interés pueden facilitar u obstaculizar la creación de un marco deliberativo, sistema que conduce a la deliberación genuinamente imparcial acerca del bien común"(Elster, 2001,152)

<sup>2</sup> Utilizando el concepto de V. Turner (1974:42) argumentamos que el proceso de institucionalización puede ser entendido en términos dramáticos. Los dramas sociales son unidades de procesos disarmónicos que surgen en situaciones de conflicto. Todo drama social está compuesto por cuatro fases. Ruptura, crisis, acción reparadora para limitar la expansión de la crisis. Los mecanismos de reparación pueden ser formales e informales. Al final ocurre la fase de reintegración, en donde se restablecen las relaciones sociales o políticas, o bien se da el reconocimiento público de un cisma irreparable.

partidos legislativos. La solución de las crisis y los mecanismos de reajuste tuvieron su manifestación pública en las discusiones sobre diferentes reformas a la Constitución y al marco legal de la convivencia política.

Los eventos que configuran el primer *drama* de la transición mexicana iniciaron con la *ruptura* al interior del PRI y continuaron con el lanzamiento de la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas y la campaña del Frente Democrático Nacional. Los resultados de la elección del 6 de julio precipitaron otra fase de *crisis* en los mecanismos de la calificación electoral, que alcanzó los contornos de una crisis constitucional. Los mecanismos institucionales de solución de las crisis y *reajuste* mostraron sus limitaciones, pues en esta etapa afloraron importantes vacíos constitucionales y legales. La pluralidad política en la Cámara de Diputados desbordó la capacidad de las instituciones para conducir el cambio político, pero al mismo tiempo estimuló un intenso proceso de reflexividad y discusión pública orientado a diseñar reformas en las instituciones políticas, especialmente en lo relativo al marco de la competencia electoral.

Durante la LV Legislatura (1991-1994) el Ejecutivo y los partidos aliados en el Congreso, entre los que destaca el PAN, negociaron importantes reformas constitucionales que posteriormente se discutieron en la arena pública del pleno. Los debates acerca de la reforma al artículo 27 constitucional, así como el paquete de reformas para regular jurídicamente las relaciones con la Iglesia y las reformas en materia electoral son ejemplos relevantes de los episodios de interacción comunicativa en la asamblea y de la expresión de las preferencias y antagonismos de los partidos.

La coyuntura preelectoral de 1994 desató otro episodio de conflicto y crisis. La tensión provocada por la rebelión indígena en el estado de Chiapas, el clima de la campaña electoral que se ensombreció con el asesinato del candidato del PRI y la incertidumbre sobre la estabilidad del régimen político sirvieron de acicate para promover nuevas reformas al marco de la competencia electoral. Nuevamente, el pleno de la Cámara de Diputados fue el escenario de las discusiones sobre la reforma electoral acordada en marzo de 1994 y cerró el ciclo de incertidumbre al concluir la calificación de las elecciones presidenciales de 1994 que dieron el triunfo al candidato presidencial del PRI, Ernesto Zedillo.

Las elecciones legislativas intermedias de 1997 en las que el partido del presidente

perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados desataron un episodio de crisis institucional en la integración de la LVII Legislatura. La crisis de instalación de la legislatura ocurrida en agosto del mismo año estuvo dominada por la confrontación entre la exigua mayoría relativa del PRI y el *bloque opositor*, constituido por la alianza del PAN, PRD, PT y PVEM, y puso en evidencia las contrahechuras del diseño institucional. Al integrar una coalición mayoritaria y al beneficiarse de los vacíos legales y reglamentarios, los partidos opositores tomaron el gobierno interno de la cámara y eligieron una Mesa Directiva presidida por un diputado de oposición. La nueva situación política alcanzó una expresión simbólica en el momento en que un diputado opositor respondió al informe presidencial, trastocando las reglas de una de las ceremonias rituales más relevantes del presidencialismo mexicano.

### **La cámara heredada**

La LIV legislatura (1988-1991) marcó un punto de inflexión en la relación entre los poderes públicos. Por primera vez en la historia moderna el PRI experimentó una suerte de terror parlamentario (Alcocer,1994:231). Al no alcanzar los dos tercios de las curules indispensables para integrar la mayoría calificada y con apenas doce diputados por arriba de la mayoría simple, el Ejecutivo se vio imposibilitado para reformar la constitución sin la cooperación de otras fracciones parlamentarias. Así pues, la composición de la Cámara Baja en la que hubo 263 diputados del PRI y 237 diputados de oposición, imprimió otra dinámica al proceso legislativo, tanto en el debate, las negociaciones y la conducción de las sesiones.

Si bien, durante la LIV Legislatura el debate fue más espectacular que profundo, ya que como lo resaltó un observador de los sucesos parlamentarios:

“La Cámara de Diputados, ha adquirido un protagonismo reciente pero no precisamente por la densidad o la originalidad de las ideas que allí se discuten sino por todo lo contrario: la espectacularidad histriónica, la frase y hasta el denuesto fáciles y la retórica en lugar de la reflexión, son frecuentes en la imagen pública que ha podido forjarse de los trabajos de sus integrantes. En no poca medida, la ligereza con que en los medios de información se recogen los debates ( que sí los hay, y a veces de interés ) en dicho recinto, contribuye a la



simplificación y así, a una suerte de mistificación al revés del trabajo de los diputados. En las notas de la gran mayoría de los medios electrónicos e impresos, destacan más las actitudes escandalosas que las formulaciones políticas: es más noticia el pleito que el acuerdo”(Trejo,1991:262).

De cualquier modo, la integración plural de la asamblea dio lugar a nuevas reglas de conducción de las sesiones públicas. Gracias a su peso numérico la oposición estuvo en condiciones de impedir sesiones y utilizar las reglas del *quórum* como un recurso de negociación. Bajo la composición pluralista las reglas del debate produjeron caos e incertidumbre, lo cual se manifestó en la frecuencia de desordenes y las protestas públicas en la asamblea plenaria.

Con la finalidad de conocer la dinámica de las discusiones y el proceso legislativo en el pleno de la LIV Legislatura (1988-1991), abordaremos tres eventos discursivos que dan cuenta de la expansión del campo legislativo y el carácter dramático de la discusión plenaria. El primero evento se refiere a los trabajos del Colegio Electoral de 1988 y se cierra con la toma de posesión del presidente electo. El segundo evento de interacción discursiva es la discusión sobre la Reforma Electoral que comprende desde agosto de 1989 fecha en la que inicia la discusión y cierra su ciclo con la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (Cofipe) el 14 de julio de 1990. Por último, abordamos el debate sobre la reforma constitucional que adicionó el artículo 4°. Reconociendo la composición pluricultural de la nación.

### *El Colegio Electoral de 1988*

La mañana del 15 de agosto de 1988, los presuntos diputados a la LIV legislatura se reunieron para proceder a la instalación del Colegio Electoral, en el que se calificarían los resultados de las controvertidas elecciones del 6 de julio del mismo año. Una atmósfera cargada por la tensión política envolvía las discusiones iniciales sobre la elección de la mesa directiva y la formación de las comisiones calificadoras que desahogarían los expedientes de los presuntos diputados ahí reunidos. Entre empujones, el arrebato de los micrófonos, la invasión de la tribuna y los abucheos o rechiflas provenientes de los simpatizantes del FDN, el PRI y el PAN, que ocuparon las galerías del recinto, los miembros de la Comisión

Instaladora hacían esfuerzos desesperados por contener el desorden.

Por varias razones el episodio era desconcertante para los actores políticos. En primer lugar, se trataba de calificar los resultados de la elección federal más competida e impugnada de los últimos años. Los expedientes remitidos por la Comisión Federal Electoral se hallaban envueltos en una madeja de sospechas sobre la magnitud del fraude electoral y los escandalosos manejos de las autoridades electorales encargadas de su organización. En segundo lugar, el partido oficial había perdido el control absoluto del Colegio Electoral. Tradicionalmente conservó una mayoría automática de más de 60 por ciento de los votos de los miembros del Colegio, cuyo contrapeso estaba dado por una oposición política fragmentada, lo cual garantizó para el PRI la capacidad de revisar, modificar o avalar los resultados electorales parciales de manera prácticamente irresponsable e impune. Con los resultados de las elecciones del 6 de julio, este escenario cambió por completo, ya que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integró con 474 presuntos diputados, de los cuales 247 correspondieron al PRI y los 227 restantes a los partidos de oposición: 95 presuntos diputados del PAN, 19 del PMS, 34 del PFCRN, 33 del PPS, 29 del PARM y 17 pertenecientes a otras agrupaciones del Frente Democrático Nacional. Las 26 diputaciones pendientes habrían de resolverse durante los trabajos de este órgano colegiado.

Los operadores políticos del PRI percibían como una amenaza que los desgajamientos ocurridos antes de la elección del 6 de julio pudieran profundizarse en el Colegio Electoral y que una coalición opositora reforzada por las defecciones priistas sumara suficientes votos para controlar los trabajos del órgano calificador. Era imperativo lograr que en la calificación de las elecciones de diputados, el número de los casos resueltos favorablemente para el PRI superara la barrera de 51 por ciento de la votación nacional efectiva, pues de acuerdo a la ley electoral<sup>3</sup>, de no lograrlo, su bancada se hubiera

---

<sup>3</sup> El método de conversión de los votos en diputaciones definido en los artículos 52 a 60 de la Constitución y la ley electoral, vigente en 1988, establecía dos reglas y tres excepciones. En la primera regla, al partido ganador le corresponde un porcentaje de diputados equivalente al porcentaje de la votación nacional obtenida. En el caso de que el partido ganador obtuviera menos de 51% de la votación y menos de 251 diputados de mayoría relativa le serían asignados tantos diputados de listas regionales necesarios para completar su cuota de 251 diputados en total. La segunda excepción contemplaba que ningún partido podrá obtener más del 70 % de la Cámara de Diputados, pues en caso de rebasar ese nivel de votación le serían asignados 350 diputados. La tercera excepción contemplaba que en el caso de que algún partido ganador o minoritario, obtenga un número de diputaciones de mayoría relativa superior al que le correspondería aplicando las reglas, éstas no se aplicarán, pues todos los candidatos ganadores en distritos uninominales serán integrados

conformado solamente por 251 diputados, cifra insuficiente para imponerse en la calificación de la elección presidencial (Gómez, 1989:18). Bajo tal escenario las condiciones para una coalición opositora hubieran sido propicias, bastaba con que dos priistas decidieran sumarse a la oposición, o que se ausentaran para perder el control del Colegio Electoral.

La situación ponía a prueba la capacidad de los partidos para lograr la disciplina, pues las líneas partidistas podían cruzarse en los dos sentidos y el ausentismo de los miembros afectar tanto al PRI, como al heterogéneo bloque opositor. Para los diputados opositores se abrían posibilidades de obtener beneficios apoyando a la bancada del PRI, mientras que el FDN llamaba a los priistas patriotas a cruzar la línea partidista y unirse a la oposición. Por lo demás, existían condiciones reales para que los miembros de las organizaciones priistas, no tan cercanas al candidato presidencial, Carlos Salinas, optaran por la defección, ya que el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana contaba con siete presuntos diputados (más un presunto senador); el sindicato de maestros había logrado incluir nueve presuntos diputados (además de dos presuntos senadores) (Molinar y Weldon, 1990:243). De ahí que se hubiera recurrido a la medida extrema y sin precedentes de acuartelar a todos los presuntos diputados del PRI en un hotel de la ciudad. Los integrantes del PRI eran trasladados desde el hotel al recinto legislativo y de regreso al hotel en los autobuses del partido.

Por añadidura, en el proceso de autocalificación se revelaron la falta de operatividad de sus bases legales y reglamentarias, pues los conflictos por la interpretación de los procedimientos y las facultades de dicho órgano sumergieron a la multitudinaria asamblea en la anarquía<sup>4</sup>. Para los partidos de oposición la imposibilidad de llegar a acuerdos legítimos en los órganos calificadores sembraba desconfianza y exhibía el anacronismo de las

---

en la Cámara. La segunda regla protegía a los partidos pequeños. Una vez repartidas las diputaciones correspondientes al partido ganador, los demás partidos iniciarán su reparto, aplicando fórmulas que castigan a los partidos grandes y benefician a los pequeños (Molinar y Weldon, 1990:240-241).

<sup>4</sup> La autocalificación demostró ser inoperante frente al pluripartidismo que irrumpió en la cámara, ya que no fue pensado para una asamblea multitudinaria y con un alto grado de pluralismo político. Recordemos que el principio de autocalificación fue tomado de la Constitución de Cadiz y mantenido casi sin modificaciones en las Constituciones de 1857 y 1917, en su esencia, presupone una concepción radical de la división de poderes, según la cual en la integración del Poder Legislativo, no debe intervenir ningún otro poder. Así el acto constitutivo, por el cual el presunto diputado pasa ser diputado electo, recae en los mismos diputados, quienes califican la elección de sus pares e iguales. Lo paradójico es que si bien los presuntos legisladores califican su propia elección, previamente sus expedientes han pasado por una instancia de precalificación como la Comisión Federal Electoral, dependiente del Poder Ejecutivo.

instituciones y prácticas del autoritarismo, pues la autocalificación es un procedimiento que se presta a la negociación y a la interpretación, más que a la aplicación de una norma legal e imparcial<sup>5</sup>.

Acaso sin proponérselo, la reforma al texto del artículo 60 constitucional aprobada en 1986, al mantener el sistema de autocalificación e integrar el Colegio con todos los presuntos diputados que hubiesen obtenido constancia de mayoría, y no sólo con un grupo reducido de ellos - como ocurría hasta ese momento - preparó las condiciones para el descrédito de ese mecanismo. El marco normativo bajo el cual se desenvolvían las deliberaciones en la asamblea estaba compuesto por un reglamento de 1934, una Ley Orgánica aprobada en 1979 en la que se contemplaba un Colegio Electoral integrado por 100 presuntos diputados, la Constitución reformada en 1986 que en su artículo 60 ampliaba la membresía del órgano calificador y un Código Electoral reformado en 1987. ¿A quién beneficiaba ésta incongruencia? ¿A quién correspondía interpretar las reglas?

Así, en la sesión del 15 de agosto de 1988 la gigantesca asamblea de los presuntos diputados inició sus trabajos. Limitada por el tiempo y sin tener absoluta claridad sobre el procedimiento parlamentario a seguir. Por un lado, el artículo 60 constitucional abría la puerta de la participación a todos los presuntos diputados, pero el reglamento vigente desde 1934 se refería a una asamblea más pequeña y poco plural.

El primer conflicto se suscitó cuando los miembros de la comisión instaladora encabezados por los priistas Sócrates Rizzo y Blas Chumacero dieron a conocer la planilla para elegir a la mesa directiva del Colegio Electoral, en la que figuraban cuatro miembros del partido oficial para los cargos de presidente, vicepresidente y las dos secretarías, y se ofrecían los dos puestos de prosecretario a los partidos de oposición. El dirigente del PFCRN, Rafael Aguilar Talamantes pidió la palabra para impugnar la propuesta, pero Sócrates Rizzo se la negó apegándose a los artículos 14, 15, 16 y 17 del Reglamento

---

<sup>5</sup> De acuerdo con Larissa y Claudio Lomnitz, " en la política mexicana escasean los hechos mientras las interpretaciones proliferan" . Concretamente esto es aplicable a las negociaciones sobre resultados electorales, en donde difícilmente se puede demostrar el fraude, ni el PRI puede disipar las dudas sobre la elección. " Esto coloca a los partidos de oposición ( y a los mismos candidatos del PRI frente a su propio partido) en una situación de negociación a puerta cerrada. El PAN (digamos) no puede exigir que se le dé el triunfo en x,y o z distritos, sólo puede presionar y negociar estos triunfos. El diputado del PRI que ganó un escaño en la cámara no puede presentar su triunfo como un logro personal, tiene que reconocer (cosa que implica establecer posiciones relativas para futuras negociaciones) su deuda con el aparato de partido

Interior, en los que supuestamente no se contempla debates ni intervenciones en el acto de instalación del Colegio Electoral. Inconformes, los diputados del frente, Alfredo Pliego, Enrique Rojas y Francisco Navarro solicitaban se leyera el art. 21 del Reglamento, en el que se sustentaba su petición para hacer uso de la palabra (Presidencia,1988:227). Los gritos se propagaron por el salón de sesiones: ¡que hable! ¿A que le tienen miedo? ¡Muera la dictadura! Hasta que el orden se desbordó. Los diputados que pedían el uso de la palabra, subieron al *podium* y arrebataron los micrófonos al secretario Jesús Siller.

¿A quién asistía la razón? Esa era una pregunta que no podía responderse a partir de la interpretación del reglamento, por lo cual la Comisión Instaladora, no tuvo más recurso que aceptar la propuesta de Pablo Gómez, integrante del PMS, consistente en decretar un receso en el que los coordinadores de las bancadas parlamentarias pudieran tomar acuerdos sobre el procedimiento a seguir. Por un acuerdo parlamentario se concedió la palabra a tres oradores representantes del FDN, del PRI y del PAN, respectivamente. Por el FDN, el orador fue Aguilar Talamantes, quien centró sus argumentos en el rechazo a elegir una mesa directiva monocolor. Por su parte, Socorro Díaz, oradora del PRI, llamó al diálogo y a la negociación, pero sin olvidar la calidad legítima e irrenunciable de mayoría parlamentaria.

A fin de cuentas se procedió a elegir la mesa directiva mediante la votación secreta y utilizando una cédula para cada diputado. Los partidos opositores perdieron la votación y se integró una mesa directiva con legisladores del PRI, entre ello figuraban: Juan José Osorio Palacios, como Presidente, Augusto Gómez Villanueva como Vicepresidente, como Secretarios, Ismael Orozco Loreto y José Murat, y como Prosecretarios, María Albertina Barbosa Espinoza y Jesús Hernández Montaña.

La contienda por la elección de las comisiones dictaminadoras consumió el tiempo restante de la prolongada sesión. Los presuntos diputados del FDN propusieron una integración proporcional de las tres comisiones y la creación de subcomisiones encargadas de programar las labores de cada sesión y de acordar criterios calificadores. La primera comisión encargada de calificar la elección de los diputados de mayoría relativa quedó conformada por once diputados del PRI y por nueve de la oposición; tres del PAN, dos del PMS, dos del PFCRN y dos del PPS. La segunda comisión la formaron tres miembros del

---

(Lomnitz y Adler,1990).

PRI, uno del PAN y uno del PFCRN, su tarea consistía en dictaminar sobre la elección de los presuntos diputados miembros de la primera comisión. La comisión encargada de dictaminar sobre la elección de los diputados de representación proporcional se integró por tres miembros del partido mayoritario y dos presuntos diputados del PAN y el PPS (Presidencia, 1988:227-230).

El pleno de la asamblea se reunió nuevamente el 18 de agosto. En los días anteriores las comisiones habían discutido sobre los criterios de calificación y el orden en que habrían de emitirse los dictámenes. Después de arduas discusiones, se determinó enviar al pleno 16 de los 40 distritos de mayoría en los que no existían impugnaciones. La asamblea aprobó por mayoría, 13 casos del PRI, dos de Acción Nacional y uno del Partido Popular Socialista. Se había dado un primer paso en la larga marcha de la calificación, la cual se tornaba altamente conflictiva y llena de escollos.

Durante la sesión del día 19 de agosto, los discursos de los oradores de la oposición concentraron sus argumentos en: a) la petición de que la Comisión Federal Electoral remitiera las actas de 25,000 casillas faltantes, b) la exigencia de que se procediera a la apertura de los paquetes electorales, como una de las condiciones para limpiar la elección,. La estrategia argumentativa de los oradores del partido oficial se apoyaba en que el Colegio Electoral no disponía de las facultades legales que le permitieran reponer el procedimiento de computo, asignado a los comités distritales, por lo cual reafirmó la inviolabilidad de los paquetes electorales. En su turno Javier López Moreno, presunto diputado del PRI, aludió a un punto de acuerdo suscrito por los líderes del PAN, PFCRN y el PPS, en el que solicitaron al Secretario de Gobernación, la remisión de las actas de las 25,000 casillas.

“Es inadmisibile que se venga con esta propuesta que carece de sustento jurídico y que no tiene apoyo político. ¿Por qué carece de sustento jurídico? Porque este Colegio Electoral no está facultado para hacer una solicitud de tal naturaleza, pero además, porque las obligaciones que se hayan contraído por los órganos electorales respectivos y sus titulares, los compromisos que en ese marco se hayan adquirido, la mayoría priísta no tiene por qué ponerlos en duda. Entendemos y sabemos que se han ajustado a la legalidad y se seguirán ciñiendo al orden constitucional”(Diario de los Debates, 19/08/1988).

José Luis Alonso, miembro del FDN, replicó a López Moreno sobre la supuesta carencia de facultades del Colegio Electoral para solicitar la información:

“(…)venimos aquí a la tribuna solamente a recordarles a todos los miembros de este honorable cuerpo legislativo, que hay en el fondo de todas las discusiones que aquí pudieran presentarse, un cuestionamiento fundamental, algo que debe llevarnos a profundizar en las reflexiones que aquí se expresen; en el fondo de todas las discusiones aquí se está planteando el origen del poder público, la justificación del régimen político que este país quiera darse a sí mismo (...) Por eso venimos a recordarles nada más que hay sustento, como negativamente nos lo quiso hacer saber el compañero López Moreno, hay fundamento jurídico para que este cuerpo legal, con base en la fracción XV del artículo 70 del código, solicite a este cuerpo los datos que estamos exigiendo”(Diario de los Debates,19/08/1988).

Tocó el turno a Pablo Gómez por el PMS, quién insistió en la legalidad de la solicitud:

“ (...) Yo creo que el no entregar dichas cifras que señala el código como obligación de la Comisión Federal Electoral, es poner en duda el proceso electoral, no son quienes reclamamos esos datos quienes ponen en duda ese proceso. (...) quienes han puesto en duda los resultados de las elecciones son quienes no han cumplido con lo que marca el código en esta materia. ¿Por qué no se entregan esas cifras? “(Diario de los Debates, 19/08/1988).

Después de que dieciocho oradores tomaron turnos para hechos, finalmente el PRI aceptó sumarse a la propuesta del punto de acuerdo. Inmediatamente se introdujo otra propuesta para abrir las sesiones de las comisiones calificadoras a la prensa. Entre tanto, ninguno de los 20 expedientes programados para su discusión había recibido trámite en el pleno. La meta del PRI era acelerar la calificación tanto en el ámbito de las comisiones, como en la plenaria, así como reafirmar legalmente la mayoría parlamentaria. Por ello en su intervención Miguel Montes, presidente de la primera comisión, denostó la estrategia de las minorías:

“Desde el primer día, un grupo de presuntos, cosa lamentable, rompiendo todas las reglas y usos parlamentarios, se apoderó del *presidium*, rompió el orden legal, realizó actos de anarquía para evitar, entonces lo insinué, ahora lo afirmo, solo para evitar que el Colegio Electoral cumpla su función.

Hay dos tácticas, para detener los trabajos del Colegio Electoral: la primera, mediante la anarquía y la violencia, fracasó (sic) mas que por que se haya detenido aquí, porque la detuvo la opinión pública en la calle. La segunda. Tal vez más efectiva, la de tortuguismo, es la que se está aplicando aquí ahora”(Diario de los Debates,19/08/1988).

Y para salvar el *impasse* el mismo orador llamó a respetar la ley y construir

consensos:

“No hay parlamento en el mundo que pueda funcionar sin un mínimo de consenso; todo el derecho parlamentario es consensual. Si ahí se crea la ley, ahí debe nacer también el consenso que permita trabajar armónicamente al Cuerpo Colegiado. Ni la mejor ley sin ese mínimo de consenso, resulta efectiva, y la peor puede ser buena con ese consenso. Invito a que se busque ese consenso “n (Diario de los Debates,19/08/1988).

Las tácticas dilatorias tenían éxito gracias a la ambigüedad y los vacíos existentes en la Ley Orgánica y en el Reglamento del Congreso; ante dichas omisiones normativas los miembros del PRI apelaban insistentemente a la práctica parlamentaria o a la costumbre. Había pocos motivos para que los opositores respetaran la práctica parlamentaria. Un presunto diputado de oposición apuntaba:

“¿Cuál es la razón por la que la supuesta mayoría se opone a que revisemos los paquetes electorales en las comisiones? ¿Cuál es la razón por la que se empeñan en que los dictámenes se hagan según las prácticas tradicionales, según la costumbre dicen? Pero en fin, ya se les ha dicho aquí que la costumbre y esa práctica no es ley, la han utilizado en colegios electorales pasados porque la oposición no existía, ahora el pueblo sí les mandó la oposición en el Colegio Electoral, y por eso tal vez los que todavía se dicen mayoría no encuentran salida ni encuentran el camino de la legalidad (Diario de los Debates,19/08/1988).

La asamblea se polarizó entre los oradores que defendían la tesis de la inviolabilidad de los paquetes electorales y los que urgían a su apertura. En la sesión del día 20, mientras el público de las galerías, gritaba, vitoreaba o denostaba a los oradores y el presidente de la asamblea llamaba insistentemente al orden se entabló un episodio de interacción verbal digno de referirse. Se trata de la discusión del distrito I de Guanajuato, cuya defensa estuvo a cargo del presunto diputado Miguel Montes.

*“El C. Presidente:* -Guarden silencio las galerías. Se les ruega guardar silencio.  
*El C. Miguel Montes:* “Ya sé que quisieran que el Colegio Electoral no tuviera ninguna autoridad moral para calificar las elecciones, pero la tiene, y la tiene a pesar de las pasiones que la lucha política radicaliza, la tienen todos los presuntos presentes en este Colegio Electoral, incluidos los que me insultan sin ninguna razón (Aplausos).

(...) Y me tiran aquí en tribuna el anzuelo. Lanzan, no me atrevo a decir que chantaje, pero la salida y el puente de plata para que yo me libre de los



ataques tan duramente dirigidos a mi caso y a mi persona. Qué dicen, que suba a tribuna y que admita que en el caso de su paquete se abra y que se traiga aquí. Eso quieren, es una tentación difícil de resistir porque se está manchando mi trayectoria de toda la vida de manera injusta, pero ayer sostuve la tesis de las razones jurídicas y políticas por las que los paquetes electorales, en mi opinión, no deben ser abiertos. Hoy la ratifico. (...) las facultades del Colegio son: calificar las elecciones, no computarlas, porque los cómputos son en otras instancias electorales”(Diario de los Debates,20/08/1988).

Por más persuasivos que resultaran los argumentos legales sobre la carencia de atribuciones para abrir los paquetes, una pregunta directa y muy clara quedaba sin respuesta, como lo expresó Gregorio Urías del PFCRN:

“¿Qué objeto tiene que se encuentren los paquetes electorales en los sótanos de este Palacio Legislativo, custodiados por el Ejército Nacional? ¿Qué utilidad tienen o van a tener esos paquetes electorales, acá?

Solicito, pues concluyo, al señor Presidente que explique a todos ustedes, ¿quién tiene acceso a los paquetes electorales y quien no tiene? La plenaria en el Colegio Electoral requiere claridad al respecto, para no seguir dando vueltas a este asunto”(Diario de los Debates,20/08/1988).

Las dudas no se disiparon y el desahogo de casos prosiguió su lenta marcha. Para el día 21 de agosto se había calificado la elección de 25 de los 500 presuntos diputados. Los trabajos de las comisiones y la plenaria se encontraban paralizados por la falta de información. Ante ésta circunstancia, los presuntos legisladores de Acción Nacional, encabezados por su líder Abel Vicencio Tovar y secundados por integrantes del PMS y la Corriente Democrática, descendieron al sótano del Palacio Legislativo en busca de los paquetes electorales. Ahí se encontraron *cara a cara* con los elementos del ejército encargados de custodiar la documentación; el grupo de legisladores intentó entrar en la bodega, pero los soldados les cerraron el paso.

A partir del 23 de agosto la calificación tomó otro curso, ya que una negociación entre los coordinadores parlamentarios llegó a proponer un punto de acuerdo - suscrito por todos los partidos con excepción del PMS- para declarar al Colegio Electoral en sesión permanente, restringir el uso de la palabra a dos oradores en pro y dos en contra por cada distrito a discusión y aprobar en conjunto los distritos no impugnados.

A pesar del convenio suscrito, la apuesta de una franja de los opositores, en particular de las filas del PMS, se cifraba en limpiar la elección e impedir que la autocalificación concluyera en el plazo establecido por el artículo 65 de la Constitución si no se aclaraban todos los casos. De ahí que ante la insatisfacción con el procedimiento de calificación recurrieran a tácticas dilatorias y al bloqueo de las sesiones. Para el resto de los partidos integrantes de la coalición del FDN y para el PAN, agotar el tiempo del Colegio Electoral implicaba un alto costo político, pues ante esa eventualidad el partido mayoritario podría aprobar en bloque y en un mismo dictamen los distritos uninominales y dejar pendientes los plurinominales, procediendo a instalar una cámara de 300 diputados y no de 500 como lo establecía la Constitución. El fantasma de la crisis constitucional se agigantaba a medida que transcurría el tiempo, pues era evidente que sin haber resuelto por sí mismo sobre su composición legítima, el Congreso no podía reunirse para la presentación del informe presidencial, ni proceder a la calificación de la elección presidencial.

Los planteamientos de los partidos opositores comenzaron a exhibir sus divergencias: el PAN, el PFCRN, el PARM y el PPS, concentraron sus objetivos en el aumento del número de sus diputados, presentando recursos de impugnación en diversos distritos, mientras el PMS insistía en modificar los procedimientos de calificación, formando más comisiones que realizaran un examen riguroso de los expedientes e hicieran el cómputo total de votos (Gómez,1989:21). El partido mayoritario mostró flexibilidad para ceder diputaciones uninominales impugnadas por la oposición, a cambio de sostener el acuerdo para acelerar la calificación electoral.

Un volumen importante de expedientes fue dictaminado en las sesiones ulteriores. El 24 de agosto se resolvieron 23 casos, aunque en la sesión del 25 en que se revisarían 38 expedientes mas, los partidos de oposición decidieron abandonar los trabajos, como una medida de presión, a la que la bancada del PRI respondió aprobando en paquete 25 distritos, sin el concurso de los opositores. Con esa votación el PRI dio señales de su determinación de sacar adelante la calificación aún sin la cooperación opositora, lo cual disminuía la fuerza y unidad de la misma. Las fracturas de la coalición opositora se presentaron en la sesión del 27 de agosto, en la que ante una inconformidad del PAN con el presidente de la mesa directiva, Juan José Osorio, por el procedimiento de votación utilizado para dar trámite al

dictamen del distrito I de Durango, los miembros del blanquiazul decidieron abandonar el salón de sesiones. Solamente fueron secundados por el PMS, ya que los presuntos diputados del PRI, PFCRN, del PPS y del PARM, convinieron en continuar la sesión (Presidencia,1988:245).

La defensa de los casos y la presentación de recursos de impugnación dieron a la sesión el cariz de un *tribunal político* en el que se enjuiciaron los vicios del sistema: la operación tamal, las taquizas de boletas, las urnas embarazadas y todas las prácticas fraudulentas se refirieron en los discursos. Los recursos escénicos utilizados por los oradores fueron muy variados: un diputado del FDN subió a tribuna en una intervención para hechos y permaneció en silencio durante su turno de habla; los miembros de la oposición acordaron levantarse de su curul, dar la espalda y elevar el puño con el pulgar hacía abajo, cuantas veces subiera a la tribuna un orador del PRI. Pero un episodio altamente dramatizado fue la defensa del II distrito de Guerrero.

En la madrugada del día 26 el contendiente del priista Filiberto Viguera Lázaro, pidió la palabra, al subir al *podium* llevaba consigo dos costales de yute. Felix Salgado Macedonio denunció las irregularidades en la elección de ese distrito; el robo de 41 casillas en el municipio de Teloloapan, el robo y posterior sustitución de boletas electorales de Cuetzala del Progreso. Frente a la tribuna vació el contenido de los costales; cientos de boletas electorales destruidas y quemadas, cruzadas a su favor (Sachman,1988:51-53). “¡Los auténticos votos de Cuetzala del Progreso, amigos, aquí están en estos costales!, ¡Y me los encontré en las barrancas de un poblado que se llama Chilacachapa...!. Desde las galerías se escuchó una estruendosa arenga “¡repudio total, al fraude electoral!. Posteriormente, con los puños en alto los diputados opositores entonaron el Himno Nacional.

La actuación del orador se definió por un acto expresivo que puso en duda la legalidad del dictamen y persuadió de que las irregularidades de ese tipo eran la generalidad. Espectáculo denigrante, lo llamó la priista Claudia Esqueda, al mismo tiempo que exigió guardar en el recinto el respeto a los símbolos patrios, como la Bandera y el Himno Nacional.

En representación del grupo parlamentario del PRI José Luis Lamadrid llamó a hacer un análisis serio, a fondo de cuanto se ha suscitado en la deliberación sobre el dictamen del

distrito II:

“El dictamen debe regresar a comisiones, y regresando a comisiones, debe ir a fondo asumiendo las consecuencias en plenitud del análisis de las comisiones. Este es el procedimiento propio y serio del Colegio Electoral. Aquí la decisión nos indicará muy claramente quienes quieren caminar a la ruptura del orden constitucional y quienes quieren transitar por la vía de conservar el orden institucional, eso es lo que está en juego, el trámite parlamentario es sencillo, para que una comisión solicite se regrese a comisión y presentar nuevo dictamen” (Diario de los Debates,26/08/1988).

Los partidos de oposición solicitaron que el dictamen regresara a comisiones, ante las nuevas evidencias presentadas. Para algunos era la prueba de que la *deliberación* había fracasado en el Colegio Electoral. Carlos Castillo Peraza integrante del PAN lo expresó:

“Aquí han venido a amontonar boletas y cenizas algunos compañeros. ¿Por qué?., porque esto ya no es un parlamento, no podemos resolver las cosas hablando, esto es lo que está sucediendo, estamos aquí para resolver las cosas así sino hablando como seres racionales, en el diálogo, escuchándonos, pero cuando no se ha escuchado esto con las palabras hay que traer las cosas, los hechos silenciosos; se dirá que son violencia, pero también es violencia la palabra sin hechos que la sustenten” (Diario de los Debates,26/08/1988).

Por votación unánime el dictamen del distrito II de Guerrero regresó a la primera comisión para ser elaborado nuevamente. La carrera política del líder cetemista Filiberto Viguera, que hasta esos días se desempeñaba como Senador del estado de Guerrero, enfrentó uno de sus más difíciles momentos, pues el segundo dictamen presentado al pleno concedió el triunfo a Félix Salgado.

Finalmente, el 29 de agosto culminó la calificación de los diputados de mayoría relativa. Las sesiones habían consumido 134 horas y un total de 678 intervenciones en tribuna. El PRI perdió trece posiciones cuyo dictamen original elaborado por la Comisión Federal Electoral le favorecía. De ellos, seis distritos fueron acreditados a diputados de Acción Nacional y siete a miembros del FDN. En total se acreditaron 234 diputados de mayoría al PRI; 38 al PAN y 28 a los partidos integrantes del FDN. Los distritos priistas sacrificados fueron; el II distrito de Jalisco, que se otorgó al panista Alfonso Rueda Montoya; el IV distrito de Jalisco se calificó favorablemente para el panista Alfredo Oropeza. También el XII distrito del Estado de México, se le adjudicó a un diputado de

Acción Nacional; otros distritos ganados por Acción Nacional, fueron el II de Sonora, el XIV del Distrito Federal; el VIII de Guanajuato.

Mientras el distrito XX del Estado de México se otorgó finalmente al FDN; el VIII de Puebla también se le asignó al FDN; el VII de Guerrero, que se asignó al PARM; el XXII de Veracruz se otorgó a Fernando Palacios Vela del PFCRN; el II distrito de Guerrero fue para Félix Salgado Macedonio del PMS; el VII de Michoacán se le asignó a la coalición del FDN, así como el I distrito de Tamaulipas

### *Un ritual en crisis*

Con ese telón de fondo, arrancó el primer período ordinario de sesiones de la LIV legislatura. El presidente Miguel de la Madrid encaró la celebración de un ritual presidencialista en crisis (Reyes Heróles, 1991:194). Como es bien sabido, el primer período ordinario de sesiones del Congreso da inicio con el acto público del *informe presidencial*, en el que ambas cámaras del Congreso de la Unión celebran una reunión de Congreso General en el recinto de la Cámara de Diputados para escuchar el mensaje del Jefe del Ejecutivo. En términos estrictos, el artículo 69 de la Constitución solo contempla la obligación del Presidente de la República de presentar por escrito un informe sobre el estado general de la administración pública del país, pero no estipula la necesidad de darle lectura. La costumbre de que el titular del Poder Ejecutivo acuda a leer el informe ha prevalecido a lo largo de la historia política como una tradición del grupo gobernante que a través de los informes da cuenta de sus acciones y de su justificación en un discurso ritual que está dirigido al Poder Legislativo y a la comunidad nacional entera.

En la época dorada del presidencialismo los informes fueron la *escenificación ritual del poder presidencial*, marcaban un momento especial en el que solía reafirmarse y revitalizarse periódicamente el Estado y el mito fundador de la Revolución mexicana, mediante la celebración de una gran fiesta cívica que teatralizaba la rendición de cuentas, en un discurso de estructura predominantemente narrativa, construido como el recuento del desempeño en los diversos rubros de la administración (Giménez, 1983:517). Desde el punto de vista antropológico, el informe es un ritual cívico, que despliega un proceso de

comunicación y de condensación de los símbolos del poder. El discurso informativo propone un *código de interpretación* de los sucesos del año, al mencionar u omitir determinados problemas públicos, pero también un *código evaluativo* por el que debería regirse la clase política (Castaingts,1993).

La estructura del informe ha conservado las mismas características desde 1917 cuando los temas expuestos se agruparon en los ramos de la administración pública. En los años treinta el informe presidencial comenzó a transmitirse en las estaciones radiofónicas, pero a partir del mandato de Miguel Alemán (1946-1952) la imagen televisiva tomó el relevo de la palabra radiodifundida, lo cual coincidió con significativos cambios en la dimensión del informe, ya que los informes posteriores a 1952 se situaron en el promedio de 24, 198 palabras hasta que Luis Echeverría Álvarez alargó la duración del informe a 7 horas, pronunciando en su discurso 44, 706 palabras<sup>6</sup>.

De acuerdo con las reglas del ceremonial y dado que se trata de una sesión de Congreso General, los miembros del cuerpo legislativo no tienen derecho a interpelar al Presidente durante su discurso. Al concluir la alocución del Jefe del Ejecutivo, el presidente del Congreso, como lo establecía el artículo 8 de la LOCG, tiene el privilegio de contestar el informe en términos concisos y generales, en consonancia con la formalidad y solemnidad del acto. De ahí la importancia, que en los medios parlamentarios adquiere, la elección del presidente de la Mesa Directiva para el mes de septiembre correspondiente al primer período ordinario de sesiones. El encargado de responder al informe presidencial, era designado a propuesta de un grupo de legisladores de la Gran Comisión, pero también se consultaba con el Secretario de Gobernación y el propio Presidente de la República. Tal como lo revela el siguiente testimonio:

"(...) un grupo numeroso de diputados propuso que yo fuera el presidente del Congreso de la Unión durante septiembre de 1967 y que, por tanto, contestase el tercer informe de gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz. Más tarde me enteraría de que el secretario de Gobernación y el presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, Luis Echeverría Álvarez y Luis M. Farías,

---

<sup>6</sup> El promedio general de duración de los discursos de los presidentes pertenecientes al PNR-PRI se sitúa en 24, 198 palabras. Por encima de este promedio general se sitúan, el informe de Plutarco Elías Calles en 1928 registró 44,434 ocurrencias, le siguieron los informes de Abelardo Rodríguez en 1933 con 43, 887, el de 1919 de Emilio Portes Gil con 43, 438 y el de Pascual Ortiz Rubio en 1931 con 42, 932 palabras (Carrillo,1996:133-135).

respectivamente, viajaron a Cuernavaca para entrevistarse con el primer mandatario y consultarlo sobre este asunto. En apariencia, la CTM había propuesto ya a otro diputados, pero tomó la decisión a favor mío" (Manzanilla,1998:104).

Una regla no escrita, señalaba que la respuesta debía ser breve y sin buscar el lucimiento personal; el discurso de contestación más que una replica debería ser la exaltación de los hechos relatados en el informe y de la palabra presidencial en general. Por otra parte, el análisis del informe se realizaba en ambas cámaras en sesiones subsecuentes en las que se glosa el contenido y se llama a comparecer a los diversos secretarios del gabinete. En suma, ninguna regla contemplaba la posibilidad de un intercambio verbal, del tipo interpelación o pregunta parlamentaria hacia el presidente.

Al terminar el acto, el presidente encabezaba una *procesión*<sup>7</sup>, acompañado en su recorrido por la comisión de cortesía, hacia el Palacio Nacional, en donde recibía las saluciones de diversos personajes públicos y de la clase política. En un sistema político en donde la presidencia fue el eje a partir del cual se articularon todos los grupos y fuerzas de la vida política nacional y en el que las oportunidades para tratar de modo directo con el Presidente eran escasas, la ceremonia del besamanos, en la que se formaban largas filas para presentar una felicitación, brindaba la ocasión de contar con unos segundos o minutos para decirle cualquier asunto que se deseaba hacer de su conocimiento.

Así pues, a la ceremonia del sexto informe del presidente Miguel de la Madrid, concurrieron los gobernadores, los secretarios de Estado, los líderes de los tres sectores del PRI, el cuerpo diplomático acreditado, intelectuales, académicos, miembros de las fuerzas armadas y los dirigentes de las cámaras empresariales, que junto con los legisladores, sumaron 2,000 asistentes. Los integrantes de las comisiones de cortesía condujeron al presidente a través de la valla formada por los cadetes del Colegio Militar hasta el salón de sesiones en donde los asistentes lo recibieron con un prolongado aplauso. Se entonó el Himno Nacional y se detonaron 21 salvas. Con toda circunspección, Miguel Montes,

---

<sup>7</sup> A manera de las procesiones religiosas, también en este caso el propósito es mostrar en el recorrido la persona del presidente y los símbolos del poder de su investidura. Algunos autores como Grimes, sostienen que "(...) una procesión es un movimiento ritual en el espacio, (...) Las actividades típicas que se desarrollan en las procesiones son caminar, transportar, mostrar, ver, rezar, cantar y ser visto. En una procesión, estas acciones humanas ordinarias cobran extraordinaria significación simbólica" (Grimes,1981:51).

presidente en turno de la Cámara de Diputados, cedió la palabra al Jefe del Ejecutivo.

Pero ante la sorpresa pública, los diputados de oposición trataron de entablar un diálogo directo con el presidente de la república, lo cual desencadenó la ira de la bancada mayoritaria, que llamaba a no romper con el protocolo. El presidente tuvo que interrumpir su lectura en doce ocasiones. Desde su curul el pepesista Jesús Luján, insistía en que el informe por escrito no debía ser leído, aunque el presidente de la cámara le negó el uso de la palabra. Miguel Montes recordó:

“Esta es una reunión de Congreso específicamente para el fin a que ha sido convocada: declarar instalado el Congreso de la Unión y escuchar el informe del señor presidente. Ruego al señor diputado Luján que en la sesión de la Cámara respectiva, única en donde los diputados pueden hacer comentarios y no en la del Congreso, igualmente los senadores, nos hagan los comentarios que deseen”(Diario de los Debates,01/09/1988).

Llamó al orden en la sala, pero el murmullo de los diputados inconformes no se apagó, de pie alzaban la voz hacia el presidente de la asamblea, mientras desde la bancada del PRI se escuchaba arengas de apoyo.

El hecho de que la Constitución y el reglamento de debates no contemple la comunicación directa entre el Jefe del Ejecutivo y los legisladores, acrecentaba la distancia jerárquica y subrayaba la solemnidad del acto discursivo. Ostensiblemente la institución y sus procedimientos formales, excluían a los agentes autorizados del derecho a hacer uso de la palabra en el lugar de su competencia: las normas del decoro oficial, relegaron a los diputados a una posición subordinada en donde las alternativas eran el silencio o el escándalo<sup>8</sup>. Los legisladores de oposición inútilmente se acogían a la letra del artículo 104 del reglamento, según el cual ningún parlamentario puede ser impedido de expresar en el recinto libremente sus opiniones. El presidente de la mesa reiteró sobre la improcedencia de las interpelaciones en un sistema presidencial y la prohibición de utilizar la palabra en las sesiones de Congreso General.

---

<sup>8</sup> En los discursos oficiales se advierte la huella de la *formalización*, es decir, de una determinada orientación expresiva y de la *censura*. Los mecanismos de censura son más eficaces cuando son imperceptibles y no existe necesidad de prohibiciones explícitas. Lo que Bourdieu llama el discurso de institución, recurre a la censura no reconocida y en último de los casos a la censura en forma de prohibiciones explícitas, impuestas y sancionadas por una autoridad institucionalizada. Llama la atención que en una institución cuya principal actividad es el debate, se expresen tan abiertamente las prohibiciones



Como las reglas no resultaban claras, Montes clamó: “No rompamos un protocolo republicano”. En el ambiente político del recinto esa exhortación a mantener el protocolo, se refería a la configuración de *costumbres* no estipuladas en precepto alguno, por medio de las cuales se había mantenido el halo místico de la ceremonia. La investidura presidencial, resultaba ser el núcleo que condensaba los símbolos nacionales, de manera que el desorden provocado por los intentos de interpelación no ofendía solo a la persona del presidente. Al trastocar el orden de la interacción verbal y solicitar turnos de habla, atentaba también contra las jerarquías políticas. De manera evidente, las interrupciones estaban programadas y acordadas por las bancadas opositoras, se sabía en que página y en qué párrafo se suscitaría la interrupción. Mientras los panistas, puestos de pie, mostraban boletas electorales marcadas por el PRI, correspondientes a un distrito de Guanajuato.

El senador Muñoz Ledo, se levantó de su asiento y con voz grave dijo: “solicito una interpelación al señor presidente”. El Jefe de la Nación volteó el rostro hacia la izquierda, miró a los ojos de su interpelador y propinó un puñetazo sobre el atril. Era la doceava y última interrupción al sexto informe presidencial. Muñoz Ledo avanzó unos metros en dirección a la tribuna, miembros de la escolta presidencial cierran el paso al pie de la escalinata hasta detenerlo: ¡Con todo respeto! ...¡ Con todo respeto!... vuelve a gritar con cinco puntos anotados en una hoja blanca que tiembla en su mano izquierda (La Jornada,02/09/1988).

¡ Farsante! ¡ Traidor! ¡Que hable Muñoz Ledo! Reclamaban los diputados en San Lázaro. Miguel Montes, ordenó dar lectura a un artículo del reglamento que prevé el desalojo de las galerías en caso de desorden; apeló al artículo 209 del reglamento en donde se autoriza a la presidencia de la cámara a desalojar a las galerías en caso de desorden y otro en el que se le faculta para declarar suspendida la sesión pública, también en caso de desorden. Eso encendió más los ánimos, los legisladores del FDN golpeaban los pupitres y respondían no somos galería, somos representantes populares. En una interpretación muy forzada citó un artículo del reglamento en el que presumiblemente se prevé el desalojo de congresistas. Desconcertados, los integrantes del gabinete, los diputados del PRI y el presidium, aplauden y gritan con energía, hasta acallar las protestas.

---

sobre los hablantes (Bourdieu,1985:110).

Los diputados del FDN decidieron entonces abandonar el recinto. Muñoz Ledo avanzaba por el pasillo central rodeado de una muchedumbre de reporteros y secundado por los legisladores frentistas. Personajes de la clase política, iracundos reprendieron a quien consideraban los había traicionado; Miguel Angel Barberena, gobernador de Aguascalientes, llegó a la agresión física, al igual que Xicotécatl Leyva, gobernador de Baja California, quién le lanzó un puñetazo que no dio en el blanco, sino en el cuello de un reportero.

Si anteriormente el informe presidencial había sido un acto para la celebración de los logros, la exaltación de la personalidad del Presidente y la convocatoria de la *corte presidencialista*, en esta ocasión la liturgia política, se había trastocado. En términos legales, los riesgos de la interrupción de la ceremonia eran menores, puesto que incluso de no haberse efectuado, procedía su presentación por escrito y la entrega del documento al Congreso. Lo relevante de los acontecimientos fue su impacto simbólico, pues las interrupciones e infracciones del orden de la sesión, tocaban a la investidura presidencial, en la que se condensan los mitos y símbolos del sistema político.

Parecía que lo que más interesaba era conservar la atmósfera de religiosidad del presidencialismo. Miguel Montes, presidente en turno de la Cámara, fue muy sincero en su confesión. “El 1o. de septiembre no se desacralizó la figura presidencial, y sólo se violaron los reglamentos”. En referencia a estos sucesos Carlos Monsiváis escribió:

“El “presidencialismo” es la concentración unipersonal de decisiones, y su complemento directo es la atmósfera de religiosidad falsa y verdadera, donde la crítica y la exigencia de diálogo no son “rupturas del orden institucional”, sino herejías. El 1o. de septiembre ni se insulta ni se le falta al respeto al presidente de la república; tan sólo, y sobre la base de derechos constitucionales, se denuncian criterios ilegales y dictatoriales de la mayoría mecánica del PRI en el Colegio Electoral que, ante las reiteradas demostraciones del fraude, votó sin siquiera oír. Este es el origen de las interpelaciones y no la “profanación del templo” que esgrime la corte presidencialista.” (Monsiváis,1993:124).

A partir de entonces la fiesta cívica del informe ha visto paulatinamente fracturados sus símbolos y costumbres. Además de que en cada evento, los diputados de oposición no han perdido oportunidad para interpelar al presidente o en otros casos recurrir a formas de protesta para desconocer la solemnidad del discurso.

## La Cámara del Presidente

Al instalarse la LV legislatura (1991-1994) el partido hegemónico enfrentó una situación paradójica. Las elecciones de 1991 fueron la oportunidad para recuperar el apoyo electoral que le permitió conquistar una holgada mayoría calificada de 320 diputaciones, suficiente en número para aprobar reformas constitucionales. No obstante, para el PRI y el Ejecutivo, era imprescindible contar con el apoyo de otros grupos parlamentarios para aprobar con un sello de legitimidad las piezas de legislación. De hecho entre los diputados del PRI surgió una consigna en la que se aludía a la necesidad de lograr consensos y apoyo de partidos opositores: "hoy no basta con vencer, es necesario convencer".

Como señalamos en capítulos anteriores, en la LV Legislatura el Presidente Salinas recuperó el poder para modificar la Constitución impulsando reformas que abarcaron un amplio espectro de la agenda de la *modernización* del Estado. Las reformas más trascendentes fueron al artículo 27 constitucional que dio origen a un nuevo marco institucional de las relaciones de propiedad en el campo, también se realizaron reformas a los artículos 3º., 5º., 24, 27 y 130 que regulan las relaciones Estado - Iglesia, así como un paquete de cambios al marco electoral, entre otras reformas sustanciales. Durante este período la bancada del Partido Acción Nacional fue uno de los apoyos más sólidos para la aprobación del programa legislativo del presidente. La dirigencia del partido optó por una estrategia de colaboración sustentada en la adaptación pragmática a los equilibrios políticos en la arena parlamentaria así como en la identificación ideológica con las reformas legislativas aprobadas. Esa mezcla de pragmatismo y flexibilidad ideológica, acrecentó su *potencial de coalición* colocándolo como el partido bisagra, que atenúo las fricciones de una legislatura polarizada por la confrontación entre la bancada mayoritaria y la oposición intransigente del PRD.

Durante la LV legislatura el presidente de la Gran Comisión Fernando Ortiz Arana promovió una serie de acuerdos encaminados a conseguir mayor control de los grupos parlamentario sobre sus oradores y el contenido de sus intervenciones. El objetivo fue estructurar un debate menos polarizado, más ordenado y con mayores posibilidades de coincidencia. Incluso, pasando por encima del reglamento interno, se creó una comisión para

incorporar a los líderes de los grupos parlamentarios en la planeación de la sesión. Desde la *Comisión de Régimen Interno y Concertación Política* surgieron los acuerdos parlamentarios suscritos por los líderes de cada fracción, que actualizaron el reglamento en aspectos de rutina, como la lectura de un dictamen, el tiempo de uso de la palabra por los oradores y el procedimiento de votación, pero como es patente que no tenían una validez legal, fueron fácilmente desconocidos. Los procedimientos parlamentarios se rigieron por normas con distintas fuentes de validez, unas eran las reglas escritas del Reglamento y la Ley Orgánica, otras las de la costumbre y las que surgieron de los acuerdos. Dado que las reglas escritas eran obsoletas hubo necesidad de acordar nuevas reglas, pero las estrategias de los oradores podía desconocer en cualquier momento el acuerdo y atenerse a la norma escrita. Tal como lo señaló el director de la Crónica Parlamentaria; "La Ley Orgánica y el Reglamento, son como dos fantasmas que se invocan contra los enemigos" (Entrevista, Héctor de Antuñano, 04/07/1994).

### *El poder y la gloria*

La discusión sobre las reformas constitucionales que otorgaron reconocimiento jurídico a las asociaciones religiosas puso en la arena pública dos ámbitos complejos y confrontados a lo largo de diversas etapas de la historia mexicana: la política y la religión. En su discurso de toma de posesión Carlos Salinas había ofrecido un nuevo trato bajo la premisa de modernizar las relaciones entre el Estado y la Iglesia. Dicho ofrecimiento cristalizaría en la iniciativa para reformar los artículos 3º., 5º, 24, 27 y 130 de la Constitución, presentada por el grupo parlamentario del PRI a la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 1991.

Detrás de esta iniciativa hubo arreglos y presiones entre la jerarquía eclesiástica y el presidente electo, para generar un nuevo *modus vivendi* con el Estado. El 5 de junio de 1989 la Conferencia del Episcopado Mexicano, dirigió al presidente Carlos Salinas de Gortari un documento titulado "Considerando para ilustrar las proposiciones o enmiendas a la Constitución de 1917", que se sugiere para modernizar las relaciones Estado-Iglesia<sup>9</sup>, Pero

---

<sup>9</sup> Propusieron, en el artículo 3o., la libertad de enseñanza, para que los particulares puedan impartir educación en todos los niveles; en el artículo 5o., el restablecimiento de las órdenes monásticas; en el artículo 24, la posibilidad de efectuar actos religiosos fuera de los templos; en el artículo 27, la libertad para

los partidos políticos no fueron ajenos a los planteamientos de reforma constitucional. La fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional había presentado en la LII Legislatura, el 1o. de octubre de 1987 una iniciativa para reformar los artículos 1°. 5°, 24 y 27 de la Constitución para reconocer los derechos de la Iglesia y los sacerdotes (Partido Acción Nacional, 1991:423-443). Por su parte, el grupo parlamentario del PRD presentó el 29 de noviembre de 1990, una iniciativa con proyecto de reformas a los artículos 24,27 y 130 para garantizar la libertad de culto en espacios públicos y permitir que las corporaciones eclesiales pudieran adquirir bienes para uso directo, con excepción de los templos destinados al culto público que se mantendrían bajo la propiedad de la nación (Diario de los Debates,29/11/1990).

De manera que el texto de la iniciativa presentada por el PRI y apoyada por el presidente Salinas, no consistió en un evento imprevisto y carente de relevancia en el *campo político - legislativo*. La exposición de motivos de la iniciativa suscrita por los legisladores del PRI, destacaba la necesidad de revisar los principios de la regulación jurídica de las actividades religiosas que permanecieron inalterados desde 1917. Entre las consideraciones para llevar a cabo la reforma se refería al mandato otorgado por el electorado para modernizar las relaciones entre el Estado y la Iglesia.

Las ideas eje o guías de la reforma fueron; a) reconocer la personalidad jurídica de las iglesias en la reforma al artículo 130 para no confundir el Estado laico con la carencia de personalidad jurídica de las iglesias, reconociéndoles la calidad de asociaciones religiosas; b) modificar la fracción II del artículo 27 constitucional para que las asociaciones religiosas puedan adquirir, poseer o administrar los bienes que sean indispensables para su objeto y dejó a la ley reglamentaria la tarea de establecer las restricciones para evitar acaparamientos. Se ratificó la propiedad de la nación sobre los templos y demás bienes; c) suprimir la fracción III del artículo 27 constitucional, en la que se prohibía a las instituciones de beneficencia, pública o privada, estar bajo el patronato, dirección o administración de instituciones religiosas o de ministros de cultos; d) reformar el artículo 24 para imprimirle mayor flexibilidad en lo que hace a la celebración de actos de culto, permitiendo la exteriorización de creencias y cultos religiosos en espacios distintos a los templos; e)

---

que la Iglesia pueda adquirir, poseer o administrar bienes que sean necesarios para su objeto; en el artículo

modificar el artículo 3º, para precisar que la educación que imparta el Estado será laica. A la vez en la reforma se proponía desaparecer la prohibición a las corporaciones religiosas o ministros de culto de intervenir en planteles en que se impartía educación primaria, secundaria y normal y la destina a obreros y campesinos, haciendo posible que en los centros de enseñanza particular se pudiera ofrecer adicionalmente, educación religiosa; d) por último, la iniciativa propuso conceder voto activo a los ministros de culto en lo individual, manteniendo las restricciones a la participación política de las Iglesias (Cámara de Diputados,1992:13-37).

El dictamen sobre la iniciativa se elaboró por un grupo plural de legisladores de todos los partidos políticos, coordinado por el presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Por separado la Comisión de Educación integró un grupo de trabajo para examinar las consideraciones relativas al artículo 3º., para integrarlas al dictamen. Las comisiones no modificaron en lo sustancial los términos de la iniciativa, posiblemente por que a pesar de diferencias de matices existía consenso entre las bancadas parlamentarias: el dictamen se sometió al trámite de primer lectura tan solo cinco días después de recibida la iniciativa en las comisiones.

El 17 de diciembre de 1991, en una maratónica sesión de 25 horas, tuvo lugar la discusión en la Cámara de Diputados. Las fracciones legislativas diferían en los términos del planteamiento de la iniciativa, pero en la discusión en lo general hubo consenso. El grupo parlamentario del Partido Popular Socialista fue el único en oponerse a las reformas. Al inicio de la sesión, los doce integrantes de la bancada, presentaron una *moción suspensiva* para analizar con mayor detenimiento la iniciativa y dar el tiempo necesario para recabar opiniones de los diversos sectores. A juicio del PPS en el dictamen se restauraban a la iglesia, fueros, privilegios y poder que el Constituyente de 1917 le había suprimido.

El diputado Heli Herrera, presentó la moción a nombre de su bancada, apoyándose en argumentos como los siguientes:

"Es cierto que el pueblo de México es eminentemente católico, no de hoy, sino desde que a sangre y fuego estas mismas iglesias destrozaron sus ídolos para imponerles una religión ajena a su fe. Pero también es cierto que el pueblo de

---

130, establecieron la separación entre la Iglesia y el Estado y la libertad de creencia.

México tiene memoria y no desea una vuelta al pasado, a lo superado, porque este sufrido pueblo mexicano tiene memoria y no olvida las angustias de sus ancestros. Tal vez por esta iniciativa no quisieron sus autores pasarla por el tamiz de una gran consulta popular; tal vez por eso las prisas de no discutirse tan siquiera en las comisiones, violando incluso el reglamento que rige la vida interna de esta Cámara y así, de facto traerla a discusión ante el temor de que los millones de católicos, sí compañeros diputados, de católicos, se opongan a que un pequeño grupo de mexicanos le reintegren privilegios a las iglesias, que perdieron desde hace muchos años, en dolorosas batallas tanto para los mexicanos como para la Patria, esa Patria nuestra que perdió más de la mitad de su territorio por gran culpa de aquella jerarquía clerical.

Por eso nos oponemos a que en esta hora se equipare como lo precisa la nueva redacción del artículo 130 constitucional y los relativos al 3o., al 5o., al 24 y al 27, a la Iglesia como otro poder distinto al del Estado mexicano, al constitucional, al que debe normar sus actos todas las personas físicas o morales, puesto que al darle y reconocerle personalidad jurídica a esa entidad, ésta tendría por consecuencia la misma obligación de estar sujeta jurisdiccionalmente al Estado mexicano" (Diario de los Debates, 17/12/1991).

La moción suspensiva se puso a discusión, dando lugar a dos posiciones acerca de la conveniencia de la reforma. Mientras los diputados del PPS y un pequeño grupo de legisladores del PRD apelaron a la conveniencia de dar tiempo y profundidad al debate, por su parte, los diputados del PRI subrayaron la urgencia y la oportunidad de realizar una reforma para modernizar las relaciones entre el Estado y las Iglesias. Incluso, uno de los oradores del PRI, el diputado Rodolfo Echeverría, destacó que se trataba solo de una adecuación de forma a ciertos preceptos:

"Estamos aquí para revisar y modificar la forma, no el fondo, de las relaciones entre el Estado mexicano y las iglesias, el punto de tenerse presente porque la importancia histórica e ideológica del tema, su relevancia política y sociológica, no deben llevarnos a dramatizar este debate y otorgarle mayor importancia de que tiene en verdad. Lo que se quiere reitero, es dar un paso más hacia la madurez y hacia la modernidad del Estado, pero con ello no se pretende en manera alguna, alterar, modificar o restringir las decisiones políticas fundamentales establecidas en nuestra Constitución, en materia religiosa.

Las modificaciones insisto, señoras y señores, son de forma no de fondo; la reforma propuesta además, responde a principios políticos, a preocupaciones jurídicas, a inquietudes de la nueva sociedad. No nos mueven ni podrían movernos, principios de naturaleza religiosa; la tarea legislativa es republicana por esencia y por definición. El propósito fundamental, quizá debiera decir: el único propósito de nuestras tareas, es el afán de tener una Constitución que a su plena vigencia añada la eficacia del realismo" (Diario de los Debates, 17/12/1991).

Las divergencias expresadas en torno al debate de la reforma, traslucían el mapa doctrinario, más que las preferencias sobre diseños específicos de legislación. La construcción discursiva de los oradores versó sobre los modos diferentes de interpretar la historia. Las razones del PPS para pedir la moción suspensiva, apelaban a la validez de hechos pasados y no aportaban información para nutrir el debate o una legislación alterna.

Al finalizar las intervenciones, la moción suspensiva fue sometida a la consideración de la asamblea, que por votación económica desechó la propuesta del PPS y decidió continuar la discusión en lo general.

Durante la discusión del dictamen los oradores presentaron diversos matices de interpretación histórica y revelaron el sentido de su voto. Fue un debate en el que de antemano se había decidido el contenido y el orden de las propuestas de reforma, así como la votación estratégica de cada bancada parlamentaria. En la argumentación sobre el dictamen, el diputado del PRI, Horacio Sánchez Unzueta, resaltó el trabajo plural de la comisión y las convergencias en cada artículo reformado.

Con excepción del PPS, los grupos parlamentarios apoyaron el contenido de la redacción del dictamen, aunque esgrimiendo motivaciones distintas y preocupaciones particulares. El PAN apoyó el texto, marcando sus diferencias de perspectiva histórica con el PRI. Para el PRI el valor de la reforma residía en la distinción entre el poder del Estado laico y el ámbito particular de las asociaciones religiosas. Los diputados del PRD insistieron en ampliar la libertad política y los derechos ciudadanos a los ministros de culto, concediéndoles tanto el voto activo, como el voto pasivo, es decir el derecho a votar y ser votados.

A nombre del Partido Acción Nacional, Francisco José Paoli señaló:

"El grupo parlamentario de Acción Nacional, votará en favor en lo general de la iniciativa de modificaciones constitucionales para normar las relaciones entre el Estado y las iglesias, pero no lo hará en coincidencia con la perspectiva histórica que se ofrece en la exposición de motivos propuesta, sino en función de su propia valoración de la historia y de su profundo deseo de establecer relaciones más justas y de respeto a la dignidad humana, que ha sostenido largamente en sus principios de doctrina y en sus plataformas electorales.

Sin embargo, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional debatirá con amplitud en lo particular, para buscar que los principios de pluralidad, conciliación y respeto a la dignidad humana se aseguren mejor en las disposiciones específicas de la propia Constitución. Una motivación fundamental



de nuestro grupo parlamentario, es que no debe seguirse viendo a ningún sector de mexicanos como vencedores o como vencidos"(Diario de los Debates, 17/12/1991).

En la misma tesitura, el diputado Gilberto Rincón Gallardo apuntó:

"El grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, ha decidido votar a favor del dictamen en lo general; pero debemos ser claros; los motivos y los objetivos del Partido Revolucionarios Institucional y del Partido de la Revolución Democrática en esta materia están sumamente distantes, como lo indican los acontecimientos políticos que antecedieron a la iniciativa priísta. El gobierno busca resolver la relación Iglesia-Estado en la relación jerarquía católica-gobierno, mientras que el Partido de la Revolución Democrática parte del principio democrático de lograr la libertad política para todos los ciudadanos, incluidos los ministros de culto, lo que implica llevar a toda su consecuencia la libertad de creencias.

Una cuestión básica es el respeto a los derechos individuales. La igualdad de derechos y obligaciones exige que no haya impedimento para que todo ciudadano ejerza con todas sus consecuencias de libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Por ello proponemos que las reformas a las relaciones entre las iglesias y el Estado partan de este reconocimiento.

El Estado mexicano debe reconocer la existencia de las asociaciones religiosas, genéricamente llamada iglesias, sean de la religión que sean. A ese reconocimiento corresponde la definición de una personalidad jurídica que les permita actuar legalmente en nuestra sociedad"(Diario de los Debates, 17/12/1991).

La posición del PPS fue expresada por Ramírez Cuellar. Sus razones para votar en contra del dictamen, provenían fundamentalmente de su rechazo a los acuerdos entre la alta jerarquía eclesiástica y el gobierno del Presidente Salinas, formado por políticos desvinculados del programa de la Revolución Mexicana:

"Por primera vez en muchos años la mayoría de los funcionarios públicos que ocupan puestos decisivos en el gobierno federal y en las gubernaturas de los estados, se han formado en escuelas privadas, cuyos planes y programas se apartan de los lineamientos programáticos del artículo 3o. y de la ideología que inspiró el movimiento armado de 1910.

También por primera vez en muchos años se nota una convergencia programática y política entre el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, cuyos principios de doctrina están fundamentando hoy las principales acciones y decisiones del gobierno federal"(Diario de los Debates, 17/12/1991).

El diputado Ramírez Cuellar, enumero otras consideraciones para votar en contra de la iniciativa. Trazó una distinción entre la tendencia conservadora de la iglesia católica, compuesta por los obispos oscurantistas, jefaturados por el cardenal y el delegado papal.

Mientras la tendencia de los obispos progresistas carece de influencia en las orientaciones del episcopado. Así al otorgar el voto activo a los sacerdotes, se fortalecería la influencia electoral de la primera tendencia. Justamente es en este punto, en donde los partidos más cercanos en el espectro ideológico el PPS y el PRD, mostraron mayor distanciamiento: para el PPS otorgar derechos para votar a los ministros de culto era una puerta para la actuación de fuerzas conservadores, en tanto que para el PRD, la libertad y los derechos a los ministros de todos los cultos eran fundamentales en un régimen democrático.

En la intervención de René Bejarano, el PRD fijó claramente su postura sobre el particular, después de reiterar que el partido votaría en pro del dictamen. Su discurso desmonta la idea de una iglesia monolítica y coincide con la alocución anterior en ese punto:

"No se trata de lo que en el pasado existió, de una iglesia monolítica o que presupuestamente existió. Se trata hoy de una nueva sociedad en donde aún al interior de las instituciones religiosas se viven fuertes debates, diversas opiniones sobre los diversos asuntos que a ellos competen. Por eso es que limitar el deber y limitar el acuerdo a una jerarquía de una sola Iglesia por más influyente que esto sea, no es democrático y abre el camino a una nueva simulación, porque en lo general la iniciativa favorece a los grupos dominantes dentro de la Iglesia y dentro del Estado. Queremos señalar que este procedimiento obedece a esa intención de fortalecerlos para desarrollar un proyecto de nación.

(...) nosotros pensamos que a los ministros de culto se les debe permitir ser votados separándose temporalmente de su cargo y dejándoles la opción, si así lo consideran conveniente, de reintegrarse a él. (...) Hay muchos países de Europa pero también de América Latina en donde esto sucede, son experiencias democráticas y no hay argumento suficiente para contrarrestarlo" (Diario de los Debates, 17/12/1991).

Por añadidura, el orador del PRD manifestó su desacuerdo con la derogación de la fracción IV del artículo tercero, con lo cual desapareció la prohibición expresa a corporaciones y ministros de culto de impartir educación. La fracción del PRD propuso que se estableciera claramente en el artículo 3o., que la enseñanza de la religión que se imparta en las escuelas particulares, en ningún caso será obligatoria.

La alocución del líder de la bancada del PAN, Diego Fernández de Cevallos, dejó constancia de la cercanía entre las preferencias del PRI y el PAN:

"La iniciativa que presenta el Partido Revolucionario Institucional, es para la bancada de Acción Nacional, lisa y llanamente, una reforma valiosa, positiva, ayudará de entrada a estructurar una verdadera y auténtica vida jurídica en la relación de las iglesias y el Estado y del Estado para con las iglesias. Habrá de

ayudar a terminar con rencores, con agravios, con divisiones, y algo muy importante, con mentiras y con violaciones perennes a la ley.

(...) Además, la iniciativa reconoce o sienta las bases para el reconocimiento y respeto mutuo de las instituciones como base fundamental para que pueda haber entre ellas, cooperación en los ámbitos de sus respectivas competencias, para que así puedan servir ambas instituciones, a la comunidad.

Además votaremos por ella porque establece que sea laica la educación que proporcione el Estado, pero al mismo tiempo, porque no prohíbe que personas e instituciones, puedan impartir religión o educación religiosa"(Diario de los Debates, 17/12/1991).

En clara referencia a la postura de los diputados del PPS, Fernández de Cevallos, señaló la incoherencia de sus argumentos y su condición de minoría:

"Ha habido alguien que viene a la tribuna presentando o representando a lo que llama una organización revolucionaria progresista, que todos sabemos que junta toda cabe en un elevador y presenta al Vaticano como una ficción. ¡Qué ironía! que precisamente lo diga el partido ficción. Pero no se queda ahí, en seguida se cuestiona y nos dice que la iglesia es la nada jurídica y precisamente nos lo dicen quienes son la nada política. En fin, estamos en la época de la tolerancia; nosotros los toleramos a ellos, les rogamos que nos toleren a nosotros"(Diario de los Debates, 17/12/1991).

Aludiendo a la insistencia del PRI en colocarse como el actor central del cambio institucional, el jefe de la bancada panista replicó:

" Ustedes, los señores de la mayoría, no han tenido ese cargo. Primero, porque nadie se los ha dado y nunca en las democracias a las mayorías se les encargan los destinos de un país. En segundo lugar, porque aun en la hipótesis de que fuera legal y legítima esa mayoría, tendría que compartir la responsabilidad con las minorías, para que el destino de este pueblo se construya por el esfuerzo de todos los mexicanos, no solamente de ustedes. El mérito que tiene esta iniciativa, es que empieza a encontrar, en la realidad de ese pluralismo social, la realidad de México para poder estructurar el destino nacional"(Diario de los Debates, 17/12/1991).

Después de escuchar a los oradores inscritos, el presidente de la mesa dio instrucciones a la secretaría para recoger la votación nominal, en la que hubo 460 votos a favor del dictamen y 22 en contra. El resultado de la votación refrendó las líneas argumentales y las posiciones fijadas al inicio del debate, no hubo consideraciones y planteos razonables que llevaran a cambiar el texto del dictamen. No obstante, los partidos reservaron sus argumentos para el debate en lo particular que tuvo lugar en la misma sesión

cuya duración se prolongó después de consultar a la asamblea.

La discusión en lo particular abordó primeramente el texto aprobado del artículo 130 constitucional. Las objeciones al artículo se concentraron en las restricciones impuestas a los ministros de culto para participar en política. A nombre del PRD, Eloy Vázquez López, con fundamento en el artículo 24 del Reglamento Interno, presentó una propuesta de modificaciones para establecer derechos ciudadanos plenos para los ministros de cultos; respetando el derecho a votar y ser votados. Así quienes aspiren a puestos de elección popular, solicitarán licencia a su cargo seis meses antes de la fecha de la elección y no deberán ejercer su ministerio durante el período que dure su mandato.

El diputado Florencio Salazar Adame, habló en representación del PRI para advertir que el reconocimiento a los derechos políticos de los ministros de culto consistía en una reforma gradual, por lo cual se concedería solo el derecho de voto. La posición del PPS, expresada por uno de sus oradores fue modificar la iniciativa para negar el derecho al voto activo y pasivo de los ministros.

Las diversas propuestas de modificaciones y adiciones presentadas, solo fueron aprobadas las que presentaron el diputado Hernández Avila, por el grupo parlamentario del PAN, en la que precisó los términos del registro y regulación de las asociaciones religiosas, otra presentada por el diputado González Fernández para refrendar la prohibición a los ministros de culto a ser votados en elección alguna y la del diputado Bañuelos Guardado, en la que se precisa la prohibición para los ministros religiosos de agraviar de cualquier forma a los símbolos patrios. El artículo 130, con adiciones y modificaciones, fue aprobado en votación nominal por 360 votos y 19 en contra (Cámara de Diputados, 1992:85).

En cuanto al artículo 27, todas las propuestas de adiciones y modificaciones hechas por los grupos parlamentarios fueron desechadas, por lo que el citado artículo se aprobó en lo particular por 359 votos. Comparativamente, la discusión en lo particular sobre el artículo 24 fue más fructífera, pues la asamblea aceptó dos propuestas de modificación, una del diputado Luis Dantón (PRI) consistente en precisar los términos para prohibir al Congreso dictar leyes que prohíban "religión alguna" y otra modificación de forma propuesta por el diputado del PAN Humberto Aguilar, para sujetar la celebración del culto religioso fuera de

los templos a los términos de la ley reglamentaria. El artículo tercero y los transitorios, no recibieron observaciones y fueron aprobados en lo particular por 380 votos y 22 en contra.

Así pues, el debate sobre la reforma constitucional en materia religiosa puso en claro la cercanía de preferencias de las fuerzas políticas sobre este tema. La copiosa votación en lo general, fue casi unánime. Las diferencias en lo particular fueron más evidentes, como también el nivel de abstencionismo.

## **Ceremonias cívicas**

El esplendoroso recinto del palacio legislativo de San Lázaro configura un espacio solemne, investido de imágenes y símbolos evocadores de la nacionalidad y el orden constitucional. Al interior del recinto tiene lugar una intrincada vida ceremonial cuyo cometido no se relaciona directamente con la actividad legislativa, sino con la naturaleza expresiva de la acción política. Para comprender el significado de éstas ceremonias, las denominaremos, siguiendo a Bourdieu (1991:119), como *ritos de institución*. Una serie de actos de magia social cuya *eficacia simbólica*, instituye y consagra grados, cargos y honores a partir de actos llevado a cabo de acuerdo a las convenciones establecidas y por los agentes con poder delegado. El propio acto de aprobación y promulgación de una ley es un rito de institución, en tanto que a través de una secuencia de acciones como la discusión y votación, un proyecto cobra el estatuto de lo legal y obligatorio para una comunidad política. Hay otros conjunto de actos de magia social como las ceremonias de instalación de las cámaras en las que se toma protesta a los diputados, las ceremonias de inscripciones áureas y las dedicadas a aprobar condecoraciones y permisos, que son referencias elocuentes del trabajo de división del mundo político y el trazo de límites arbitrarios llevado a cabo solemnemente.

En el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, hay un capítulo dedicado a las reglas del ceremonial y protocolo, en el cual se apuntan algunos preceptos que imponen reglas informadas de un carácter público acerca de como han de ejecutarse diversas actuaciones que caen en la esfera de los formalismos y la solemnidad<sup>10</sup>. Las reglas del

---

<sup>10</sup> El reglamento entiende "por ceremonial un conjunto de normas o fórmulas que rigen con motivo de eventos especiales o ceremonias". "En sentido amplio aceptamos que el ceremonial legislativo está referido a la forma como deben realizarse todos los actos jurídicos - sean lógicos o históricos, se dice, codificados o

ceremonial legislativo, se agrupan en reglas de compostura, de fórmula escrita, de fórmula verbal, de lugar, de modo, de orden, de posición y de las comisiones de cortesía.

Así pues, el protocolo y las ceremonias en la escena legislativa, tienen un sustento normativo, y otro basado en la costumbre; las reglas escritas se complementan con una serie de prácticas formales y actos expresivos. En los párrafos siguientes se analizan los distintos niveles del protocolo y las ceremonias en la Cámara de Diputados. Se trata de demostrar cómo es que por medio del ceremonial y protocolo legislativo, se expresan sutilmente las jerarquías de poder en la Cámara. Así, el formar parte de las comisiones de cortesía en eventos como el inicio de trabajos o el informe presidencial, participar en la develación de inscripciones áureas y hasta la ubicación espacial en el recinto con respecto a los líderes parlamentarios poseen significado político.

### *Inscríbese con letras de oro...*

Uno de los eventos que expresa con nitidez el contenido del ceremonial, es el de las sesiones solemnes dedicadas a la develación de inscripciones áureas. Las columnas ubicadas en ambos lados del *podio* del recinto legislativo, son un espacio que condensa gran parte de la mitología nacional; las 65 inscripciones en letras de oro con los nombres de personajes de la historia nacional o de próceres notables, son una especie de santuario de la religión civil, de la cual la Cámara de Diputados es la instancia depositaria.

En cada ceremonia de develación, la cámara se declara en *sesión solemne* a la que acuden invitados especiales, como titulares de cargos de otros Poderes de la Unión y personalidades públicas. Para introducir al recinto a los invitados especiales la asamblea, por mandato de la Mesa Directiva, designa una comisión de cortesía formada por diputados de las diversas fracciones parlamentarias. Después se da lectura al decreto por el que se autoriza que se inscriba con letras de oro en los muros del recinto de la Cámara de Diputados el nombre del personaje que a consideración de la comisión dictaminadora cumple con los méritos y virtudes para figurar en los muros del recinto parlamentario, en un acto que evoca

---

consuetudinarios- propios de la actividad que desempeñan las cámaras colegisladoras y representa una correspondencia natural de manifestación a la sustantividad normativa que preceptúa sobre la actividad de estos órganos" (Teutli,1973:328).

la liturgia de *canonización* de la religión católica. Se abre después una ronda de oradores de cada partido, para hablar en pro o en contra. Generalmente el tono de los discursos exalta los méritos del personaje y rememora aspectos de su trayectoria de vida ejemplar. Los invitados especiales y los presidentes de la *Gran Comisión* de ambas cámaras, han sido los encargados de pasar al estrado para develar la inscripción. Al cerrar la ceremonia, la comisión de cortesía acompaña a los invitados a retirarse del recinto.

En el período de 1988 a 2000, se celebraron seis sesiones solemnes para develar inscripciones áureas. Durante la LIV Legislatura solo hubo una ceremonia para develar la placa con el nombre del capitán de fragata Pedro Saínz de Baranda. En el período de la LV Legislatura se efectuaron tres ceremonias, para develar el nombre de Ignacio Manuel Altamirano con lo que se conmemoró el centenario de su aniversario luctuoso, también se desveló la placa con el nombre de Fray Servando Teresa de Mier y en noviembre de 1993 en una sesión solemne se desveló la placa que consagró en el muro de honor el nombre de Vicente Lombardo Toledano, un importante personaje, que se considera casi un símbolo de la izquierda nacionalista.

A nombre de la un grupo de diputados de 30 diputados del estado de Guerrero conformada por miembros de distintos partidos, el 18 de diciembre de 1992, se presentó un proyecto de decreto para inscribir en los muros de honor del recinto parlamentario el nombre de Ignacio Manuel Altamirano. La proposición obtuvo el consenso al interior de las comisiones de Cultura y de Reglamento y Prácticas Parlamentarias, acordando celebrar la sesión solemne para el 13 de febrero de 1993. A la ceremonia asistieron los gobernadores de Guerrero José Francisco Ruíz Massieu y el del Estado de México, Ignacio Pichardo, además de los diputados locales de ambos estados. El honor de develar la placa fue concedido a los gobernadores invitados, quienes fueron acompañados por el presidente de la Comisión de Régimen Interno, Fernando Ortíz Arana , los líderes de las fracciones parlamentarias en la Cámara de Diputados y los integrantes de la mesa directiva del Senado. Para cerrar la ceremonia, la banda sinfónica de la Secretaría de Marina entonó el Himno Nacional.

El 21 de diciembre de 1992, los diputados nuevoleonenses priístas, perredistas e independientes, firmaron una iniciativa para inscribir el nombre de José Servando Teresa de Mier. El dictamen fue aprobado por el pleno por 321 votos a favor, uno en contra y 46

abstenciones de la bancada de Acción Nacional. El desacuerdo de los legisladores del PAN, rompió la acostumbrada unanimidad en este tipo de dictámenes. El diputado Esteban Zamora, expuso las razones de la abstención, señalando la incongruencia de exaltar una personalidad asociada al ideal del federalismo, cuando en México ese ideal aún no se ha hecho realidad:

"Nosotros nos vamos abstener en la votación, precisamente porque creemos que en este ritual intrascendente y vacío, no hay congruencia con las convicciones de Fray Servando. (...) en los debates del Congreso Constituyente de 1824, proponía un plazo de 10 a 15 años para que en forma paulatina se fuera estableciendo el federalismo en México. (...) Pero he aquí, señores diputados, que han transcurrido no solamente 15 años de plazo que pedía Fray Servando, han transcurrido 169 años desde su discurso y todavía el federalismo está en los textos constitucionales, pero es el gran ausente en la práctica política cotidiana de México (Diario de los Debates,21/12/1992).

Para cerrar su argumentación el diputado Zamora definió el significado de la ceremonia:

"(...) no creemos que estas estelas de cantera sean realmente la historia de la patria, sino la crónica del oportunismo. Aquí se han traído personajes muchas veces sin mayor examen, de acuerdo con las condiciones políticas del momento, de la misma manera que a lo largo de la historia se han mandado retirar los nombres de quienes ya habían logrado un lugar en las estelas de cantera" (Diario de los Debates,21/12/1992).

La replica a este discurso, a cargo del diputado priísta Agustín Basave, rechazó que la ocasión solemne fuera el momento para ventilar posturas partidistas o enconos personales. Reivindicando el legado de Teresa de Mier, remató que su figura se encontraba por encima cualquier disputa partidista y que sus méritos eran suficientes para estar en los muros de honor del recinto.

Esta infracción a la secuencia de la ceremonia, es un buen ejemplo que muestra la importancia del uso simbólico de los próceres nacionales, que son modelo de virtud, valor y patriotismo cuya emulación es deseable en la vida pública. Los personajes, en tanto símbolos condensan el significado de estos atributos. Las inscripciones en letras de oro los colocan en un estado de pureza simbólica que trasciende las divisiones políticas y la actividad cotidiana de discutir y votar las leyes.

Cada ceremonia condensa y exalta distintos valores, simbolizados en el personaje al



que se dedica la sesión. El 20 de abril de 1995, presencié, la sesión solemne de develación de la inscripción áurea de Sor Juana Inés de la Cruz (Notas de campo, libreta 2). Los sucesos que rodearon a la celebración son de especial relevancia, en la medida en que al interior de las bancadas parlamentarias se habían desplegado una serie de iniciativas para apoyar la participación de las mujeres legisladoras. Una de ellas fue la adición al Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, en la que se propuso la obligatoriedad de un porcentaje de participación de 30 por ciento de candidaturas para las mujeres. A su vez en la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados se creó la Comisión de Equidad de Género para dar seguimiento a la legislación en esa materia.

Así pues, el dictamen para inscribir el nombre de una mujer ilustre fue propuesto y aprobado en la Comisión de Equidad de Género y Reglamento y Prácticas Parlamentarias por un grupo plural de mujeres legisladoras. La ceremonia dio inicio con el pase de lista y la verificación del quórum, una vez cumplida esta rutina el Presidente de la Mesa Directiva, anunció a los diputados la presencia de invitados especiales, entre los que figuraban el Gobernador del Estado de México, Emilio Chauyfet y los diputados del Congreso del Estado de México. El anuncio se hizo conforme a las reglas del protocolo: "están a las puertas de este recinto, los señores legisladores del estado de México y el Gobernador, se pide a la Comisión de Cortesía designada para tal efecto, acudir a recibirlos". Los distinguidos personajes fueron ubicados en el salón de sesiones de acuerdo a lo señalado por el protocolo; el gobernador ocupó una curul en la primera fila y la diputación del Estado de México, en las curules instaladas ex profeso en el pasillo posterior. Después se leyó el dictamen por el cual la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias, aprobó la inscripción en letras de oro con el nombre de Sor Juana Inés de la Cruz. Los discursos en representación de cada grupo parlamentario, fueron leídos por mujeres, lo cual en el contexto de la situación, subrayaba la relevancia de la mujer en la vida pública de México. La culminación de la ceremonia corrió a cargo del líder de la Gran Comisión, los coordinadores de grupos parlamentarios y el Gobernador invitado, quienes subieron al basamento principal y desvelaron la placa. La asamblea en pleno, puesta de pie presenció el evento y al final se escuchó un nutrido aplauso.

En resumen, las ceremonias de develación son extremadamente importantes para la renovación y actualización de los mitos nacionales, la condensación de una serie de valores y

virtudes cívicas que se dramatizan en la sesión solemne, soslayan de manera momentánea las divisiones partidistas e ideológicas, uniendo a la asamblea en la imagen armónica que representa a la comunidad cívica.

## **CAPITULO VIII**

### **LEGISLAR Y NEGOCIAR: EL QUEHACER DE LAS COMISIONES**

Uno de los rasgos ostensibles de la organización de la Cámara de Diputados en México es la debilidad y escasa especialización de las comisiones legislativas. En diversas esferas de su competencia han mostrado poca efectividad en el estudio de la legislación, la investigación y vigilancia de las acciones públicas del Poder Ejecutivo. Lejos de constituirse en los circuitos centrales de la deliberación, la negociación y la toma de decisiones, desempeñaron funciones secundarias como el reclutamiento, socialización y promoción política de los legisladores (De la Garza,1972:53).

En el pasado inmediato, la evolución del sistema de comisiones fue condicionada por cuatro factores políticos e institucionales. El primero de ellos fue el factor partidista. Durante un largo ciclo de la historia legislativa, comprendido entre 1934 a 1988, el Partido Revolucionario Institucional determinó de manera exclusiva la composición política y los criterios de selección para los cargos directivos en las comisiones. Esta condición, en sí misma relevante, fue acentuada por la regla de no reelección, al inhibir el desarrollo de normas de antigüedad, especialización y profesionalismo (Nacif,1995:190-191). El tercer factor, fue el deficiente diseño de las reglas y mecanismos de trabajo a su interior. La Ley Orgánica de 1994 y el Reglamento Interior, no establecieron reglas específicas sobre el tamaño y número de integrantes en las comisiones, las modalidades de reunión y las facultades de los presidentes: dichas lagunas fueron compensadas con un repertorio de convenciones prácticas con mayor capacidad regulativa que las reglas escritas. Otro factor condicionante ha sido la carencia de un equipo de asesores profesionales y especializados en las diversas áreas de jurisdicción de las comisiones.

A partir de 1988, los grupos parlamentarios minoritarios accedieron paulatinamente a la representación y a los cargos directivos en las comisiones, aunque ese reparto no se apegara a principios de proporcionalidad. La equidad en el reparto de las presidencias y

secretarías solo se alcanzó al instalarse la LVII Legislatura (1997-2000) cuando los acuerdos sobre su distribución se tomaron por mayorías multipartidistas. Por primera vez, el número de presidencias y la composición de sus integrantes correspondió a la proporción de votos de cada partido en la asamblea. De manera simultánea, ésta creciente pluralidad dio pie a un movimiento progresivo de reorganización en las comisiones legislativas, cuya expresión más tangible fue la nueva Ley Orgánica promulgada en septiembre de 1999, en la cual se propusieron una serie de reglas para favorecer la estabilidad en el número de comisiones, clarificar los criterios de selección de sus integrantes y precisar sus facultades en el proceso de estudio y dictamen de las leyes y decretos.

La intención de este capítulo es comprender el proceso político en las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados en México durante un período de transición. Para ello examinaré los cambios en su estructura, funciones y mecanismos de negociación, partiendo de un enfoque analítico que combina las variables institucionales y normativas. El argumento central es que la nueva pluralidad en la legislatura, es una condición necesaria aunque no suficiente, para el desarrollo de un sistema de comisiones fuerte y con mayores grados de especialización y autonomía. La pluralidad en las comisiones ha tenido tres consecuencias. Por una parte debilitó el control de la Gran Comisión en el reparto de los cargos y activó las funciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. A medida que aumentó el pluralismo, se aceleró la reorganización del marco legal y reglamentario de éstos órganos legislativos. Por último, la composición plural de las comisiones dio lugar a *normas* que promueven la especialización, la cooperación y reducen el grado de partidismo entre sus miembros. Como veremos, dichos cambios aún no son tangibles en el desempeño de las comisiones en el proceso legislativo, pues su nivel de actividad no necesariamente se ha incrementado como efecto del multipartidismo.

El capítulo está dividido en cuatro secciones. En la primera haremos una breve referencia a las teorías sobre la institucionalización y evolución del sistema de comisiones. Después nos dedicaremos a describir el funcionamiento de las comisiones en la Cámara de Diputados, atendiendo a sus aspectos legales y reglamentarios. En el tercer apartado evaluaremos las consecuencias de la competitividad electoral y el multipartidismo en su integración y jerarquías, así como en su desempeño legislativo. Por último, analizaremos los

mecanismos de deliberación y negociación, a partir de tres estudios de caso sobre toma de decisiones.

## **Un marco de análisis**

En la literatura académica sobre los comités legislativos, una proposición común, es que las asambleas con poder de deliberación y decisión en las políticas públicas son aquellas que cuentan con un sistema de comisiones fuerte, altamente desarrollado, con adecuada división del trabajo y un considerable grado de especialización técnica. En contrapartida, se supone que la influencia de las legislaturas es declinante cuando sus circuitos de comisiones son débiles, con baja especialización y limitadas facultades (Olson,1980:299-300 Polsby,1990:140-141).

En cuanto a las condiciones que favorecen la estabilidad y el desarrollo de las comisiones se han formulado diversas taxonomías teóricas. Michael Mezey (1979:64) subrayó las diferencias entre las *legislaturas de tendencia comisional* en la que existe un sistema de comisiones especializado, con mucho poder en la toma de decisiones y las *legislaturas de tendencia partidista* en las cuales la influencia de las comisiones sobre el proceso legislativo es marginal. Desde el punto de vista institucional, Lees y Shaw (1979:390-398), basándose en las conclusiones de un estudio comparativo sobre las legislaturas de ocho naciones identificaron los siguientes factores. En primer lugar, resaltaron que las estructuras constitucionales ofrecen desiguales incentivos para la consolidación de comisiones autónomas y especializadas. Las asambleas organizadas conforme a la tradición parlamentaria británica (Westminster) mostraron poca disposición a delegar el poder en las comisiones y centralizaron su actividad en el pleno, mientras los sistemas de parlamentarismo continental consolidaron comisiones fuertes y con enormes facultades, como lo ilustra el caso de Italia. En contraste, las estructuras constitucionales de división y separación de poderes, como la de las constituciones presidenciales propiciaron el aumento de la capacidad legislativa de las comisiones.

De acuerdo a las conclusiones de Less y Shaw (1979), el grado de control partidista resultó ser otro factor determinante. La ausencia de control partidista se asoció intensamente

con la consolidación de comités fuertes.<sup>1</sup> Las legislaturas con sistemas de partido competitivo, con baja cohesión y disciplina y con moderada distancia ideológica presentaron condiciones favorables para el desarrollo de un sistema de comisiones fuerte y autónomo. En cambio, en las asambleas controladas por un partido dominante, con altos niveles de cohesión y disciplina, las comisiones carecieron de una estructura sólida y fueron poco activas en el proceso legislativo.

Desde otra tradición de análisis político, Richard Fenno (1962), exploró la influencia de las *normas* en el comportamiento de los miembros de las comisiones legislativas. El autor explicó los procedimientos internos de regulación del conflicto e integración en los comités de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos a partir de las normas aceptadas y compartidas por sus miembros. Descubrió cuatro normas operativas; la *norma de especialización*, que favorecía la división del trabajo y la autonomía de los subcomités; la *norma de reciprocidad*, cuya vigencia garantizaba que el conflicto entre los equipos de trabajo y el resto de la comisión se neutralizara en bien del respeto mutuo de las áreas de especialización; la *norma de unidad de los subcomités* y la *norma del mínimo partidismo* según la cual el partidismo no debería prevalecer sobre el trabajo técnico de la comisión (Fenno,1962:316-317). De acuerdo con el autor, la conjunción de ese tejido normativo proporcionaba mecanismos internos para la integración de los miembros, la reducción del conflicto partidista, su orientación al trabajo legislativo y la estabilidad de las jerarquías de antigüedad.

---

<sup>1</sup> En la escala 1 a 8, los dos primeros lugares los ocuparon el Congreso de los Estados Unidos y el Parlamento Italiano, en los lugares tres y cuatro figuraron, el Bundestag de Alemania y el Congreso de Filipinas, el resto de las legislaturas carecían de un sistema de comisiones fuerte, como es el caso de Canadá, Gran Bretaña, India y Japón (Lees y Shaw,1979: 400-401).

## El sistema de comisiones

Las comisiones son reuniones restringidas de los legisladores destinadas a conocer con profundidad iniciativas que requieren de la aprobación de la asamblea. Constituyen una forma de división y especialización del trabajo para atender los diversos asuntos turnados por el pleno. Dada la complejidad y el tamaño de las sesiones plenarias su capacidad como organismos eficientes para deliberar y tomar decisiones es limitada, por lo cual, ha sido indispensable la formación de unidades institucionalizadas y especializadas que operen a un nivel intermedio entre los miembros individuales y la legislatura en pleno (Rivera,1998:536-537).

De acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el funcionamiento de las comisiones de la Cámara de Diputados en México, pueden distinguirse dos tipos: las de carácter permanente y las especiales o transitorias (González Oropeza,1985:235-259 González Fernández,1988:4550). Las comisiones permanentes u ordinarias se constituyen con carácter definitivo y funcionan durante los tres años de una legislatura<sup>2</sup>. En cuanto a la naturaleza de su encargo, éstas se dividen en *comisiones de gobierno*, de *dictamen legislativo* y de *vigilancia o control*. Las primeras tienen como función principal coordinar las actividades de los grupos parlamentarios y garantizar la *gobernabilidad* de la cámara<sup>3</sup>. El trabajo propiamente legislativo recae en las comisiones ordinarias de *dictamen legislativo*, cuya tarea es estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto. Por otro lado, la única comisión de carácter permanente abocada a la tarea de vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor y de revisar la cuenta

---

<sup>2</sup> Ley Orgánica del Congreso (LOCG) establece en sus artículos 43 y 44, que las comisiones ordinarias, que se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura son la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, las de Dictamen Legislativo, de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y la de Reglamento y Prácticas Parlamentarias (Cámara de Diputados,1994).

<sup>3</sup> En el capítulo cuarto, nos hemos ocupado de las comisiones de Gobierno, razón por la cual no abundaremos en detalles sobre su composición y funciones. Basta asentar que el gobierno interno de la cámara se estructuró en la *Gran Comisión*, un órgano de dominio exclusivo de la mayoría, integrado por el líder y los coordinadores de las diputaciones estatales del PRI. Pero a partir de las reformas a la Ley Orgánica del Congreso en 1994, se formó una comisión plural integrada por los diputados coordinadores de los grupos parlamentarios y un número similar de diputados del grupo mayoritario. La *Comisión de Régimen Interno y Concertación Política*, ha desempeñado desde entonces, funciones que anteriormente correspondían a la *Gran Comisión*, entre otras, la de proponer al pleno de la asamblea a los integrantes de

pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, es la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Respecto a las comisiones especiales o transitorias cabe destacar su división en comisiones de *investigación* y *jurisdiccionales*. La regulación de las comisiones de investigación fue incorporada a partir de 1977 en el artículo 93 constitucional, que estableció la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria. La atribución principal de las comisiones jurisdiccionales, es la conducción de procedimientos de juicio político en contra de servidores públicos<sup>4</sup>.

Aunque el sistema de comisiones es mucho más complejo, nuestro interés se enfocará en las comisiones permanentes de *dictamen legislativo*, cuya característica básica es la de ser órganos preparatorios, sin facultades integrales para aprobar legislación. Su papel consiste en estudiar y analizar con profundidad los asuntos remitidos a su consideración, para emitir un dictamen que será discutido y eventualmente aprobado por la reunión plenaria de la asamblea que es el órgano que toma la decisión final (Raigosa,1991:171).

Para describir su estructura consideraremos, en primer término, el número de comisiones existentes y su tamaño. La evolución del sistema de comisiones, ha corrido en línea paralela a las dependencias administrativas de la burocracia del Poder Ejecutivo Federal, si bien, a lo largo del tiempo surgieron asimetrías entre las agencias del gobierno y las comisiones de la cámara (Moreno,1996:21). Anteriormente, el reglamento interno preveía en su artículo 70, la posibilidad de crear comisiones adicionales en cada legislatura, lo cual alentó la multiplicación de estas agencias a un ritmo mayor que el de las dependencias del Poder Ejecutivo. De tal manera que al iniciar la LVI Legislatura en 1994, había 44 comisiones ordinarias frente a 17 secretarías que integraron el gabinete del Gobierno Federal.

---

las Comisiones y Comités, el diseño del presupuesto anual de la Cámara y los nombramientos del Oficial Mayor y del Tesorero.

<sup>4</sup>El artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso, señala: "Las comisiones de investigación, las jurisdiccionales y las especiales se constituyen con carácter transitorio; funcionan en los términos constitucionales y legales y, cuando así lo acuerde la Cámara, conocerán específicamente de los hechos que hayan motivado su integración" (Cámara de Diputados,1994).



La flexibilidad de las reglas para crear comisiones ha propiciado inestabilidad organizativa y problemas de continuidad institucional. Como lo prueba la evolución reciente de estos organismos en la cámara baja: en la XLVI Legislatura (1964-1967) había 78 comisiones, en la LI Legislatura (1976-1979) 58 comisiones, 32 en la LII Legislatura (1982-1985), 39 en la LIV Legislatura (1988-1991), en la LV Legislatura (1991-1994) se integraron 44 comisiones. Es obvio, que ningún cuerpo legislativo puede acumular experiencia y profesionalismo cuando su sistema de "comisiones permanentes", presenta tantas oscilaciones en el tiempo (Lujambio,1995:186).

Otra dimensión a considerar es el tamaño de las comisiones. El tamaño se relaciona estrechamente con su eficacia, pues al limitar adecuadamente el número de sus miembros, cualquier cuerpo colegiado dispone de mejores condiciones para deliberar. En general puede afirmarse que las comisiones pequeñas aumentan los incentivos para la especialización y que las comisiones grandes adolecen de los mismos problemas que la reunión plenaria. El tamaño de las comisiones legislativas en la cámara baja ha mostrado variaciones importantes, pese a que el artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso de 1979 dispuso que el número de integrantes no debería ser superior a 17 diputados (Cámara de Diputados, 1979), en la práctica, éste límite fue rebasado sistemáticamente. En la LV Legislatura solamente seis comisiones contaban con menos de 30 miembros, 19 admitieron a más de 50 integrantes y dos de ellas - las de Educación y Programación, Presupuesto y Cuenta Pública - se formaron con 80 diputados. Aun cuando, el citado artículo establecía "que los diputados podrán formar parte de un máximo de tres comisiones ordinarias", cada diputado del PRI pertenecía, en promedio, a 5 comisiones, los del PAN a 3, los del PRD a 4, los del PARM a 5, los del PFCRN a 3 y los legisladores del PPS a 5 comisiones (Béjar,1992a:21-22). Cabe señalar que al pertenecer a varias comisiones el desempeño de los legisladores se ve afectado al tener que repartir su tiempo entre un mayor número de reuniones.

Aunado a ello, la falta de un equipo profesional de asesores ha limitado la eficiencia legislativa. Al no disponer de la información y de un equipo de expertos, la superioridad técnica del Ejecutivo ha terminado por subordinar a la de las agencias legislativas. El personal de apoyo de las comisiones se integra por lo común con un Secretario Técnico y dos asesores permanentes, nombrados y asignados a cada comisión por la Oficialía Mayor de

la Cámara de Diputados. Si bien, los asesores desempeñan labores de tipo técnico como informar sobre las minutas y el orden del día, precisar los procedimientos de dictamen y auxiliar en la organización de las reuniones (Lujambio,1995:208). Ante la falta de recursos y la precariedad de su staff, los presidentes de comisión tienen que fomentar buenas relaciones con las agencias del Ejecutivo. En ese sentido un diputado que fungió como presidente de la Comisión de Comercio en la LIV Legislatura señaló:

"La mejor forma de ordenar el trabajo de la Cámara se puede dar en las comisiones. si bien se ha avanzado en la asimilación de una mayor pluralidad, el problema más grave es que las comisiones no tienen un presupuesto propio. Cada presidente de comisión tiene que recurrir con el secretario de Estado para allegarse de recursos"(Entrevista, Demetrio Sodi, 13/12/1994).

En la misma tesitura, González Oropeza señaló que "el desarrollo limitado de un staff congresional y de una infraestructura de apoyo legislativo, está relacionado con las finanzas del congreso. En el presupuesto de la Federación para 1994, la asignación al Poder Legislativo Federal fue de una cifra irrisoria de 0.50% del monto total presupuestario, mientras que el poder ejecutivo absorbe el 98.7%"(González Oropeza, 1994:84).

### *Composición partidista*

Al inicio de este capítulo propusimos que un factor determinante de la debilidad de las comisiones legislativas fue el control del partido hegemónico sobre el reparto de las posiciones de autoridad, su integración y normas de funcionamiento. El reparto de los cargos entre los miembros de un solo partido distó de promover la especialización y sirvió como un medio para marcar las jerarquías al interior de la bancada mayoritaria.. Desde la cúpula del poder en la Cámara de Diputados, los líderes de la *Gran Comisión* dispusieron del reparto de los cargos como un recurso de *patronazgo político*, para premiar la lealtad de las delegaciones legislativas del PRI y generar equilibrios entre las corporaciones y las camarillas nacionales de poder. De esta manera, se estableció un singular patrón de promoción política ajeno, en la mayor parte de los casos, a toda consideración sobre el profesionalismo, la especialidad o la antigüedad de los congresistas.

Bajo estas reglas de promoción, los aspirantes a las presidencias y secretarías de las comisiones tenían mayores posibilidades de éxito al contar con vínculos hacia las *camarillas* de administración pública federal o si formaban parte de la dirigencia de las organizaciones sectoriales del PRI. Al parecer, la ruta más segura resultó ser la relación con agencias de la administración pública pues tan solo entre 1979 a 1988, los políticos con carrera en la administración pública federal y local controlaron 75 por ciento de los cargos de presidente en las comisiones ordinarias (Reyes del Campillo,1994:130). Los miembros de las burocracias corporativas fueron menos exitosos, ya que solo conquistaron 11 presidencias y 20 secretarías, lo cual significó alrededor de 20 por ciento de los cargos.

Las presidencias de comisiones han sido cargos sumamente apreciados por los legisladores, pues establecen la diferencia de *status* y poder al interior de sus bancadas. El reglamento interno concede a los presidentes de comisiones la facultad de ser responsables de los expedientes que pasen a su estudio y coordinar el trabajo de los miembros, así como la de servir de enlace entre la comisión y la dependencia de la administración federal encargada de su área de jurisdicción. En los artículos 89 y 90 del reglamento interno, se contempla la facultad de los presidentes para solicitar a las dependencias administrativas la información y archivos que estimen convenientes para el despacho de los negocios y la de citar a reuniones informativas a los funcionarios. Bajo el dominio unipartidista, los presidentes eran básicamente intermediarios entre la delegación legislativa del PRI y el Ejecutivo. Operaba una *norma de reciprocidad* implícita en su desempeño, ya que los funcionarios esperaban que sus iniciativas fueran tramitadas en forma expedita y sufrieran pocas enmiendas y que los presidentes de comisión se encargaran de contener la división en el partido ante medidas controvertidas, por su parte, los legisladores mantenían la expectativa de ampliar las oportunidades de escalar en su carrera política.

El control del partido hegemónico sobre las comisiones de la Cámara de Diputados agotó su ciclo en 1988, cuando al instalarse la LIV Legislatura el PRI aceptó compartir las presidencias y las secretarías de comisiones con los partidos opositores. La decisión marcó el inicio de una apertura gradual hacia la integración multipartidista de esos órganos legislativos. Si bien, la distribución de cargos no se apejó a las reglas de proporcionalidad, ya que el PRI con 52 por ciento de las diputaciones accedió a la presidencia de 88 por ciento

de las comisiones, mientras los diputados del PAN con 20 por ciento de los votos en la asamblea sólo tuvieron derecho a presidir las comisiones de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo, Fomento Cooperativo y el Comité de Biblioteca, que representaban alrededor de 7 por ciento de las presidencias [*cfr.* cuadro VII.1]. A su vez, la bancada del PRD fue excluida del reparto, y a los Partidos del Frente Cardenista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana se les asignó la presidencia de las comisiones de Pesca y la de Artesanías.

*Cuadro VIII.1*  
*Distribución de cargos en las Comisiones de la Cámara de*  
*Diputados de México*  
*LIV Legislatura (1988-1991)*

Partido	Curules	%	Presidencias	%	Secretarías	%
PRI	260	52	38	88.4	76	84.5
PAN	101	20.2	3	7	4	4.5
FDN-PRD	50	10	0	0	2	2.2
PFCRN	17	3.4	1	2.3	3	3.3
PPS	30	6	0	0	2	2.2
PARM	29	5.8	1	2.3	3	3.3
Diputados sin Partido	13	2.6	0	0	0	0
Total	500	100	43	100	90	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en *Directorio de Comisiones y Comités*, Gran Comisión de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura, 1989.

En otro nivel de los cargos legislativos, el PRI se sobre representó al concentrar 84 por ciento de los nombramientos a las secretarías de las comisiones, dejando para los partidos opositores solamente 14 de 90 secretarías [*cfr.* cuadro VIII.1]. Por añadidura, más de 60 por ciento de los integrantes de las comisiones fueron de filiación priísta, supeditando de esta manera el proceso de estudio y dictamen a la disciplina del grupo mayoritario. En suma, la fase inicial de apertura, no alteró sustancialmente el proceso de toma de decisiones para los partidos de oposición en el período de 1988 a 1991. Aunque los partidos opositores formularon propuestas de reforma para atemperar el control mayoritario, éstas no

procedieron. Entre los planteamientos destaca el que formularon los diputados del PRD para crear la figura de un portavoz de oposición al interior de las comisiones, con facultades semejantes a las del presidente para requerir informes del gobierno, convocar a reuniones y presentar la opinión de los opositores ante las iniciativas dictaminadas.

En la LV legislatura (1991-1994) hubo un ligero cambio en los criterios de distribución de los cargos en las comisiones: el PRI dio muestras de flexibilidad y pragmatismo al ceder espacios a la oposición. De las cuarenta y ocho comisiones de dictamen legislativo existentes en la cámara, las fracciones minoritarias obtuvieron la presidencia de nueve comisiones: cuatro de ellas fueron presididas por diputados del PAN, dos por diputados del PRD, tres comisiones se repartieron entre el PARM, PPS y el PFCRN (Béjar, 1992:22).

El PAN obtuvo la presidencia de tres comisiones y un comité, que en orden de importancia fueron: la Comisión de Justicia, la Comisión de Turismo, Fomento Cooperativo y el Comité de Biblioteca. La Comisión de Justicia, considerada como una comisión clave, fue la única que pasó a manos de la oposición; el PAN conquistó esa presidencia gracias al prestigio profesional del diputado Fernando Gómez Mont, así como por el interés del presidente Salinas en darle credibilidad a un área legislativa muy controvertida. Por otro lado, las presidencias asignadas a diputados del PRD, -Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios-, permitieron al partido del sol azteca, desplegar su acción legislativa en un campo prioritario de su agenda. Con todo, en ésta legislatura prevaleció la pauta de sobre representar al PRI, pues con 64 por ciento de los escaños, obtuvo 81 por ciento de las presidencias. Acción Nacional con 18 por ciento de los diputados solamente conquistó 8 por ciento de las presidencias y el PRD con 8 por ciento de los votos en la asamblea obtuvo 4 por ciento de los cargos directivos [*cfr.* cuadro VIII.2]. En cuanto al reparto de las secretarías, cabe destacar que el PRI disminuyó su influencia en términos relativos al obtener 56 por ciento de dichos puestos, no obstante, concentró más secretarías que en la anterior legislatura, gracias al aumento en la cantidad de cargos disponibles. La *Comisión de Régimen Interno*, acordó aumentar el número de secretarías, pasando de 90 a 161 puestos: abriendo por esta vía,

mayores oportunidades para los líderes de oposición sin afectar el reparto de los incentivos entre los diputados del PRI.

Cuadro VIII.2  
*Distribución de cargos en las Comisiones de la Cámara de Diputados de México  
LV Legislatura (1991-1994)*

Partido	Curules	%	Presidencias	%	Secretarías	%
PRI	321	64.2	39	81.5	91	56.5
PAN	90	18	4	8.3	19	11.8
PRD	40	8	2	4.2	22	13.7
PFCRN	23	4.6	1	2	12	7.5
PPS	12	2.4	1	2	9	5.5
PARM	14	2.8	1	2	8	5
Total	500	100	48	100	161	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en *Directorio de Comisiones y Comités*, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Al revisar la distribución de las presidencias y secretarías no debe pasarse por alto que los cargos en las comisiones estratégicas siguieron asignándose con base en relaciones de *patronazgo político*. De los 39 presidentes de filiación priísta nombrados para el período 1991-1994, cerca de 48 por ciento se habían reclutado en la administración pública federal y local, o entre funcionarios del PRI, en tanto, 28 por ciento correspondieron a líderes de las organizaciones corporativas (Reyes del Campillo, 1994:130).

En la LVI legislatura (1994-1997) la oposición presidió 17 de las 52 comisiones y comités. Se advierte una significativa reducción de la desproporcionalidad; el PRI solo se sobre representó con 7 puntos porcentuales en las presidencias de comisión aumentando las condiciones de equidad para los partidos opositores [*cfr.* cuadro VIII.3]. Además las minorías accedieron a la presidencia de algunas de las comisiones estratégicas. El PAN accedió por segunda ocasión a la presidencia de la Comisión de Justicia y a la de Fomento Cooperativo, obtuvo también la presidencia de comisiones importantes como Comercio y sobre todo la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. El presidente de

dicho órgano, el diputado Juan Antonio García Villa, se propuso desarrollar un control más eficaz de las finanzas del Ejecutivo.<sup>5</sup> A su vez, el PRD retuvo las presidencias de las comisiones de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la de Manejo de Bienes de Consumo, al tiempo que conquistó un conjunto de comisiones muy cercanas a su programa legislativo: Desarrollo Social, Reforma Agraria, Salubridad y Asistencia y la Comisión de Energéticos. Al Partido del Trabajo solo se le asignó la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos.

Cuadro VIII.3  
*Distribución de cargos en las Comisiones de la Cámara  
de Diputados de México  
LVI Legislatura (1994-1997)*

Partido	Curules	%	Presidencias	%	Secretarías	%
PRI	300	60	35	67.3	101	49.2
PAN	119	23.8	10	19.2	52	25.4
PRD	71	14.2	6	11.5	45	22
PT	10	2.0	1	2	7	3.4
Total	500	100	52	100	205	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en *Directorio de Comisiones y Comités*,  
Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1995.

Las comisiones presididas por diputados de la oposición se constituyeron en piezas de los nuevos mecanismos internos de trabajo legislativo. A primera vista, los efectos del multipartidismo han incidido en dos direcciones: por un lado, cambiando las reglas de negociación sobre el reparto de las presidencias y secretarías, y por otro, incrementado la actividad legislativa de esos órganos colegiados. Pero cabe preguntarse ¿Qué tanto cambiaron las reglas para asignar incentivos como los cargos en las comisiones? ¿De qué manera ha incidido el multipartidismo sobre la actividad de las comisiones?. En lo que sigue

<sup>5</sup> "Esta Comisión es el órgano parlamentario que vincula a la Cámara de Diputados con el órgano técnico llamado Contaduría Mayor de Hacienda, encargada, ésta, del análisis de las cuentas públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal. Esta tarea forma parte del denominado "poder de la bolsa", mismo que comparte esta Comisión con la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público" (Raigosa Sotelo, 1991:177). Para darle mayor poder sería necesario delimitar su ámbito de competencia junto a la Contraloría General de la Federación.

consideraremos algunos aspectos sobre la negociación y asignación de las posiciones de autoridad, para ocuparnos, en un apartado posterior, de revisar los indicadores sobre la actividad de las comisiones en el proceso legislativo.

Es necesario señalar que la *Gran Comisión* perdió, desde 1994, la atribución de proponer a los integrantes de las comisiones; la función recayó en la *Comisión de Régimen Interno y Concertación Política*, una entidad plural y más representativa. Al observar el proceso para integrar las comisiones de la LVI Legislatura (1994-1997) llegamos a distinguir cuatro fases. En la primera, cada grupo parlamentario propuso el listado de comisiones que aspiraba a presidir y la lista de candidatos con información sobre su trayectoria profesional, política y legislativa. En la segunda, antes de abrir la negociación sobre el reparto, el coordinador de la bancada del PRI consultó con los titulares de las dependencias en el Ejecutivo, acerca de su disposición a ceder determinadas comisiones a líderes de oposición. Después de esa consulta se tenía claridad sobre las presidencias sujetas a negociación. La tercera fase consistió en una ronda de negociaciones entre los coordinadores de las bancadas, en donde cada grupo trata de obtener las presidencias acordes a su programa legislativo. En la última fase, se negociaron las secretarías que por regla general correspondieron a los candidatos perdedores a las presidencias. Lo que en realidad ocurrió es que el sistema de cuotas sectoriales que había operado al interior del PRI, cambió hacia un reparto de cuotas para propiciar equilibrios multipartidistas. Sobre este punto uno de los diputados comentó:

"Es una decisión de cuotas que tiene que ver con la convivencia legislativa que el PRI quiere crear aquí y para tratar de crear un ambiente de trabajo con los partidos de oposición, y de repartir cuotas. Entonces establece la cuota de cuantas comisiones le toca a cada partido según los resultados de las elecciones, y dentro de esas comisiones, como se distribuyen, es una decisión arbitraria del PRI: el PRI dice cuales comisiones nunca va a soltar, y cuando suelta una no es el PRI el que la está soltando, es el ejecutivo, desde arriba, el que decide que la Comisión de la Contaduría Mayor de Hacienda se le otorgara al PAN" (Entrevista, diputado Adolfo Aguilar Zinser, 20/04/1995).

De acuerdo con las entrevistas realizadas, la distribución de las presidencias entre los líderes de oposición se realizó con base en tres tipos de consideraciones. La primera, fue el grado de experiencia legislativa, afinidad y conocimiento sobre los asuntos de la comisión.



La segunda consideración fue la capacidad para mantener canales de comunicación con la dependencia del ramo o que recibieran la aprobación del Secretario de Estado. La tercera consideración se relacionó con sus antecedentes políticos, pues se buscó promover a líderes de oposición con habilidades negociadoras.

"La conformación plural de las comisiones legislativas es un paso hacia el fortalecimiento de las mismas. No obstante no hay que perder de vista que en muchos casos los miembros del PRI e inclusive de la oposición, llegan a la presidencia de las comisiones por el *apadrinamiento* de los secretarios de estado. La decisión de otorgar la presidencia de una comisión a líderes de la oposición se toma en las esferas presidenciales. Las comisiones más delicadas no se sueltan a líderes de la oposición radical, sino a una oposición más atenuada. Lo que se persigue es la integración de las fuerzas políticas al quehacer legislativo".

Al respecto, un diputado a la LVI legislatura, observador y estudioso del proceso subrayó:

"(...) uno de los criterios que orientan la formación e integración de las comisiones, es dejar gobernar y conducir al congreso y al poder legislativo por la mayoría. Esa es la regla básica y fundamental, la regla de oro. Por eso la mayoría de los miembros de las comisiones son del partido mayoritario. En segundo lugar, en la distribución de las presidencias y secretarías, se busca otorgar presidencias y secretarías a la oposición.

En tercer lugar, se toman en cuenta los temas, hay temas en donde el fenómeno político del control es básico y por lo tanto dejárselo a la oposición no está mal, como por ejemplo ahora la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda que está en manos del PAN, o un área tan importante como los energéticos, se les dejó a los que se sienten titulares del nacionalismo, que son los perredistas, o por que son tan partidarios del estado de derecho y son tan buenos en el área jurídica, la Comisión de Justicia se dejó al PAN (...)" (Entrevista, diputado Jorge Moreno Collado,30/01/1995.

Así pues, en la distribución e integración de las Comisiones de dictamen se han considerado tanto criterios legales, como políticos y en menor medida los criterios de antigüedad y especialización, de forma tal, que no hay asociación entre la experiencia parlamentaria y los cargos en las comisiones. Como hemos subrayado, la distribución de comisiones estratégicas se consultó directamente con los titulares de las agencias del Ejecutivo, razón por la cual, además de los atributos personales y el profesionalismo de los aspirantes a presidir una comisión, las conexiones políticas fueron decisivas.

Por otra parte, es un hecho que las comisiones legislativas presididas por diputados de oposición, no garantizaron el control sobre los ritmos de trabajo y la forma de dictaminar iniciativas de ley, puesto que las comisiones son órganos colegiados, lo que cuenta es el voto de la mayoría y no la decisión del presidente de la comisión. En ese sentido, Aguilar Zinzer destacó:

"El presidente de una comisión puede tener una influencia particular, pero no una influencia decisiva, por que la influencia decisiva sigue siendo de la mayoría; en todas las comisiones el PRI sigue siendo mayoría, en todas sin excepción. El que un diputado sea presidente de comisión no le da más que un acceso administrativo al control del trabajo de la comisión, pero desde el punto de vista parlamentario quien decide en última instancia el trabajo de la comisión o la directriz política, es la mayoría. La presidencia de la oposición en las comisiones, no neutraliza a la mayoría, el presidente de una comisión no tiene poderes para neutralizar el voto de los legisladores, no está por encima de la opinión de la asamblea, entonces los diputados de la mayoría votan por determinada postura, y en las votaciones de comisión las ganan todas" (Entrevista,20/04/1995).

Como revela esta opinión, el reparto de presidencias y secretarías, no modificó sustancialmente la mecánica de toma de decisiones; el voto mayoritario de los legisladores del PRI se impuso en la negociación y debate de la agenda de las comisiones. Pero cabe preguntarse ¿en qué medida el avance de la oposición en las elecciones legislativas de 1997 alteró esta tendencia?

La formación del *bloque opositor* y las negociaciones para instalar la LVII Legislatura (1997-2000) impusieron un equilibrio distinto en el reparto de los cargos en las comisiones, ya que por primera vez el PRI no disponía de la mayoría absoluta en la asamblea. Por consiguiente, el órgano encargado de proponer la lista de los integrantes de las comisiones - la *Comisión de Régimen Interno y Concertación Política* - se integró en forma paritaria, es decir, únicamente formaron parte los cinco coordinadores de las fracciones parlamentarias, de tal forma que el otrora partido mayoritario, se encontraba en desventaja de cuatro a uno frente al bloque de los coordinadores opositores. Adicionalmente, el PRI carecía de la mayoría de votos para decidir en el pleno una distribución conveniente. Los partidos opositores decidieron maximizar esa ventaja numérica

en la negociación sobre el reparto de las presidencias y secretarías de las comisiones ordinarias.

Así, durante el mes de septiembre de 1997 los coordinadores parlamentarios se enfrascaron en una *negociación* intensa sobre el control de los espacios legislativos. La disputa sobre el número de comisiones correspondientes a cada partido se superó al convenirse criterios de equidad y proporcionalidad (El Financiero, 21/09/1997). En términos cuantitativos se asignaron las presidencias de acuerdo con el porcentaje de votación y al número de legisladores de cada bancada. Al PRI le correspondieron 27 presidencias, al PRD 14, al PAN 14 y al PVEM y PT, dos respectivamente [*cfr.* cuadro VIII.4). De la misma manera, se siguió un criterio de proporcionalidad en su composición, cuidando que a su interior se reflejaran los equilibrios de votación existentes en el pleno. En las comisiones de 30 miembros, el PRI obtuvo 14 representantes, 7 el PAN, 7 el PRD y un legislador para el PT y el PVEM respectivamente. Dada esta composición, ningún partido estaba en condiciones de aprobar por sí solo dictámenes; para formar mayorías en las comisiones sería indispensable construir coaliciones interpartidistas.

Cuadro VIII.4  
*Distribución de cargos en las Comisiones de la Cámara  
de Diputados de México  
LVII Legislatura (1997-2000)*

Partido	Curules	%	Presidencias	%	Secretarías	%
PRI	239	47.8	27	45.8	60	31
PAN	121	24.2	14	23.7	60	31
PRD	125	25.0	14	23.7	60	31
PVEM	8	1.6	2	3.4	4	2
PT	7	1.4	2	3.4	10	5
Total	500	100	59	100	194	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en Instituto de Estudios de la Transición Democrática, *¿Quién es quién en el Congreso, LVII Legislatura, México, 1999.*

El acuerdo consistente en respetar los criterios de equidad y proporcionalidad en la asignación de cargos no dio por terminada la contienda por las comisiones. Inmediatamente se abrió otra arena de negociación para dirimir cuáles presidencias se asignarían a los grupos

parlamentarios. El bloque opositor, a través de los vicecoordinadores de cada bancada, pactó a su interior formar *lotes* de comisiones, propuso un lote de tres comisiones en las que incluyó a la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y el Comité de Administración, el cual quedó reservado para aspirantes del PAN y el PRD y sustraído a la negociación con el PRI (Reforma,21/09/1997 El Nacional,23/09/1997). Por su parte, el vicecoordinador de la bancada tricolor, Ricardo Monreal, pugnó por abrir a la negociación las comisiones reservadas por el bloque y por distribuir equitativamente entre los tres grupos parlamentarios las cinco comisiones más importantes: Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, Hacienda, Gobernación y Puntos Constitucionales y la comisión de Justicia (La Jornada,23/09/1997).

Al interior de los partidos se intensificó la disputa por los cargos directivos. Entre los 239 diputados del PRI, 111 habían manifestado su interés en presidir una comisión, mientras 19 aspiraban a ser secretarios. Las presiones crecieron a raíz de la determinación de los 40 diputados de la bancada obrera del PRI por conservar las cuotas corporativas en las comisiones, ya que según el punto de vista del coordinador de la diputación de la CTM, Armando Neyra, "históricamente" correspondían al sector obrero las comisiones de Vivienda, Seguridad Social, Energéticos y Trabajo (La Jornada, 29/09/1997). Para los dirigentes parlamentarios del PRI, la meta era ganar en la negociación las comisiones buscadas por los integrantes del grupo parlamentario, disponer de incentivos para satisfacer las aspiraciones individuales y cerrar la puerta a las deserciones manteniendo la cohesión. Había el riesgo de que a medida que perdieran comisiones importantes en la negociación, aumentaría el peligro de las deserciones de los diputados del tricolor hacia otras formaciones políticas.

Los aliados del G-4 fueron construyendo acuerdos parciales para satisfacer las aspiraciones de sus respectivos partidos. Al inicio de las negociaciones las diferencias afloraron entre los partidos de mayor tamaño en la coalición: el PAN, a través de su vicecoordinador, Francisco Paoli, buscó la presidencia de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales a cambio de no reclamar ninguna de las presidencias económicas. No obstante, al interior de la bancada panista hubo reacciones en contra de esta decisión, lo cual condujo a los negociadores a buscar un nuevo acuerdo con el PRD, que les permitiera

disputar las presidencias de las comisiones económicas, como las de Hacienda, Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. Las manifestaciones de inconformidad con los resultados de la negociación se expresaron abiertamente en el PRD; 14 diputados encabezados por Lázaro Cárdenas Batel, hicieron un llamado al vicecoordinador Pablo Gómez, para no ceder las presidencias de las comisiones cercanas a las preferencias del grupo parlamentario, tales como las comisiones de Asuntos Indígenas y Educación. A su vez, los partidos pequeños, como el PVEM y el PT buscaron maximizar sus beneficios al condicionar su apoyo a la coalición al reparto de dos comisiones para cada uno, entre las que destacaban las comisiones de Ecología y Trabajo y Previsión Social. Así, la condición esencial para mantener unido al bloque de los opositores era la satisfacción de sus integrantes en el reparto de incentivos selectivos. Ante la posibilidad de que las negociaciones entre el G-4 y el PRI fracasaran, el procedimiento alternativo para resolver la disputa por las comisiones era la votación en el pleno y en ella resultaba indispensable conservar la disciplina de voto para derrotar al PRI.

Finalmente, los acuerdos no fructificaron y las bancadas decidieron llevar a votación plenaria la propuesta sobre el reparto de comisiones elaborada en el seno de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Previamente a la votación, programada para el día 30 de septiembre, entre los diputados prístas había insatisfacción con las comisiones asignadas por el bloque opositor, ya que desde su punto de vista eran de poca relevancia legislativa. Por su parte, las bancadas opositoras tejían a su interior los acuerdos sobre los candidatos a presidir las comisiones ganadas. En esas condiciones, la apuesta del PRI era que en la votación la unidad del bloque opositor sufriera fracturas y no prosperara su propuesta. Sin embargo, en la votación en lo general el G-4 impuso su mayoría con 257 votos a favor del dictamen contra 230 de la fracción del PRI (Reforma,01/10/1997).

Como resultado, al PRI se le asignaron, entre otras, las presidencias de las comisiones ordinarias de Hacienda y Crédito Público, Asuntos Indígenas, Bosques y Selvas, Comunicaciones y Transportes, Justicia, Trabajo y Previsión Social, Defensa Nacional y Marina. Su importancia no era desdeñable si se considera su influencia en la agenda legislativa. Por una parte, al ocupar la presidencia de la comisión de Hacienda el PRI pudo

intervenir en la definición de asuntos vitales como el rescate bancario y financiero, así como en el diseño del paquete anual de la llamada Miscelánea Fiscal. En cierta medida la demanda de la bancada obrera se satisfizo al promover un miembro de la dirigencia cetemista: el diputado Juan Moisés Calleja.<sup>6</sup>

El PRD obtuvo la presidencia de una comisión estratégica, la Comisión de Programación Presupuesto y Cuenta Pública, presidida por el diputado Ricardo García Saíenz. En dicha comisión recae una de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; la de dictaminar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación. Aunque la composición partidista de los integrantes de la misma, operó como una restricción al objetivo de someter a escrutinio y control las partidas de gasto gubernamental. Otras presidencias asignadas al PRD, fueron, Educación, Agricultura, Salud y Energéticos.

El PAN pudo lograr un equilibrio entre las comisiones económicas y políticas, combinando, al mismo tiempo, las áreas de especialización y los temas prioritarios de su programa. En cuanto a las comisiones políticas obtuvo las presidencias de las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, Población y Desarrollo, Radio, Televisión y Cinematografía, garantizando con ello los contactos con agencias del Ejecutivo en las áreas de producción de la política y la gobernabilidad. Las comisiones económicas conquistadas por diputados del PAN, figuran la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, presidida por segunda ocasión, la de Comercio, Turismo, Fomento Cooperativo, Ganadería y Patrimonio y Fomento Industrial (Nava y Yañez,1997).

De todo lo anterior, se concluye que el aumento del pluralismo en la Cámara de Diputados cambió paulatinamente la distribución de cargos en las comisiones, aunque no los mecanismos de su actividad. Dicho en términos específicos, para tomar decisiones al interior de una comisión y para que esta produzca un dictamen se requiere del apoyo mayoritario de sus integrantes. Siendo así, es claro que la espectacular disputa por las comisiones entablada en la LVII Legislatura, se atemperó durante el trabajo legislativo cotidiano al reconocer que todos los partidos estuvieron acotados por la propia composición plural, que llevó a

---

<sup>6</sup> En la ficha biográfica se reporta su actividad como apoderado y representante legal de varios sindicatos entre los que sobresalen el Sindicato Unico de Trabajadores Electricistas, Sindicato de Trabajadores de Ford Motor Company y el Sindicato de Técnicos y Trabajadores de Aeronaves de México. Destaca también su desempeño como jefe del Departamento Jurídico de la CTM (IETD,1999:135).

construir coaliciones múltiples y limitar la autoridad de los presidentes, salvo en los casos en que existiendo un empate de fuerzas al interior ejercieran un voto de calidad. En conclusión, si la coalición ganadora en la votación de un dictamen en las comisiones, no incluye al presidente de la comisión, éste no dispone de ninguna facultad jurídica ni política para detener el trabajo de dictamen: también en las comisiones el poder se comparte. Ahora bien, es pertinente preguntarse ¿qué consecuencias ha tenido la composición plural sobre la actividad de las comisiones?

### *Actividad legislativa*

Como hemos señalado en párrafos anteriores, en las comisiones se realiza el escrutinio detallado de las iniciativas de ley y otros asuntos remitidos por el pleno. Su actividad es esencial para desahogar el inmenso y complejo volumen de trabajo de las legislaturas. Con el fin de averiguar si el pluralismo incide favorablemente sobre el desempeño de las comisiones, consideraremos dos indicadores relevantes: la frecuencia de reuniones y el número de dictámenes emitidos.

Las comisiones celebran regularmente reuniones de trabajo convocadas por el presidente y los secretarios, en las que se atienden los asuntos propuestos en el orden del día. Aunque las principales reuniones se relacionan con el despacho y dictamen de los asuntos turnados por el pleno para su análisis, no son la única forma de convocatoria. También realizan otro tipo de reuniones como foros de discusión y consulta, sesiones informativas o de conferencias con funcionarios del gabinete, viajes de reconocimiento y estudio.

Desde otro punto de vista, la actividad de las comisiones está asociada con su *eficiencia legislativa*, medida por la cantidad de resoluciones y dictámenes emitidos. La práctica habitual, ha sido emitir con prontitud dictámenes favorables cuando los asuntos turnados provenían del Ejecutivo y de archivar las iniciativas de los diputados, acumulando un abultado rezago legislativo.

De acuerdo con los datos disponibles, entre 1946 a 1991, había 700 iniciativas archivadas y sin dictaminar. Una buena proporción de los asuntos rezagados, hasta

noviembre de 1991, se encontraba en cuatro de las comisiones clave. La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales concentró 40 por ciento de los asuntos pendientes, la de Justicia 10 por ciento y la de Hacienda y Crédito Público 9 por ciento de las iniciativas archivadas. Al iniciar la LV Legislatura (1991-1994), los partidos acordaron desahogar los asuntos archivados logrando reducir a 467 el número de las iniciativas pendientes. A pesar del avance registrado hasta julio de 1992, las tres comisiones mencionadas concentraban, 67 por ciento de las iniciativas pendientes [*cfr.* cuadro VIII.5].

Cuadro VIII.5  
*Rezago Legislativo en las comisiones de la Cámara de Diputados*



(1946-1992)

Comisión	Rezago Legislativo (1946-1991)	Avance (julio 92)	Iniciativas Pendientes
Agricultura	4		4
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	8	3	5
Asuntos Fronterizos	1	0	1
Asuntos Hidráulicos	1	1	0
Bosques y Selvas	1	0	1
Ciencia y Tecnología	1	0	1
Comercio	19	9	10
Comunicaciones y Transportes	7	1	6
Cultura	3	0	3
Distrito Federal	6	5	1
Defensa Nacional	2	2	
Ecología y Medio Ambiente	5	3	2
Educación	23	9	14
Energéticos	5	1	4
Fomento Cooperativo	2	0	2
Gobernación y Puntos Constitucionales	281	67	214
Hacienda y Crédito Público	67	11	56
Justicia	72	27	45
Marina	1	0	1
Patrimonio y Fomento Industrial	9	1	8
Pesca	2	2	
Población y Desarrollo	1	0	1
Programación, Presupuesto y Cuenta Pública	11	0	11
Radio, Televisión y Cinematografía	5	1	4
Reforma Agraria	7	5	2
Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias	35	20	15
Salud	17	10	7
Seguridad Social	21	5	16
Trabajo y Previsión Social	80	50	30
Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	2	0	2
Vivienda	1	0	1
Total	700	233	467

**Fuente:** Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. *Actividades en Comisiones y Comités*. LV Legislatura, segundo período de sesiones ordinarias abril-julio de 1992. También Sistema Integral de Información y Documentación (SIID)

Descontando el rezago heredado por anteriores legislaturas, la LV legislatura (1991-1994) tuvo un desempeño poco satisfactorio en cuanto al despacho de las iniciativas archivadas. De las 318 iniciativas turnadas y recibidas en comisiones, solo 183 fueron dictaminadas. Las comisiones con mayor actividad fueron las de Gobernación y Puntos Constitucionales, Hacienda y Crédito Público y la comisión de Justicia que en conjunto recibieron 49 por ciento de los asuntos y dictaminaron 56 por ciento del total de las iniciativas turnadas [cfr. cuadro VIII.6].

**Cuadro VIII.6**  
*Trámite de las iniciativas de ley en las comisiones de la Cámara de Diputados*  
*LV Legislatura 1991-1994*

Comisión	Partido que preside	Recibidas	Pendientes	Dictaminadas
Agricultura y Recursos Hidráulicos	PRI	2	0	2
Artesanías	PARM	0	0	0
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	PRD	5	3	2
Asuntos Indígenas	PRI	1	1	0
Asuntos Fronterizos	PRI			
Bosques y Selvas	PRI	2	1	1
Ciencia y Tecnología	PPS	0	0	0
Comercio	PRI	15	4	11
Comunicaciones y Transportes	PRI	5	1	4
Cultura	PRI	1	1	0
Distrito Federal	PRI	12	9	3
Deporte	PRI	2	2	0
Defensa Nacional	PRI	2	1	1
Distribución y Manejo de Bienes de Consumo	PRD	1	0	1
Derechos Humanos	PRI	5	1	4
Ecología y Medio Ambiente	PRI	3	2	1
Educación	PRI	6	3	3
Energéticos	PRI	3	1	2
Ganadería	PRI	0	0	0
Fomento Cooperativo	PAN	0	0	0
Gobernación y Puntos Constitucionales	PRI	72	32	40
Hacienda y Crédito Público	PRI	52	9	43
Información, Gestoría y Quejas	PRI	0	0	0
Justicia	PAN	31	11	20
Marina	PRI	0	0	0
Patrimonio y Fomento Industrial	PRI	6	1	5
Pesca	PFCRN	1	0	1
Población y Desarrollo	PRI	1	0	1
Programación, Presupuesto y Cuenta Pública	PRI	12	5	7
Radio, Televisión y Cinematografía	PRI	1	0	1
Reforma Agraria	PRI	3	0	3
Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias	PRI	9	5	4
Relaciones Exteriores	PRI	2	0	2
Salubridad y Asistencia	PRI	1	1	0
Seguridad Social	PRI	24	19	5
Turismo	PAN	4	3	1
Trabajo y Previsión Social	PRI	23	15	8
Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	PRI	4	0	4
Vivienda	PRI	6	4	2
Total		318	135	183

**Fuente:** Sistema Integral de Información y Documentación (SIID). Comité de Biblioteca e Informática. Cámara de Diputados LV Legislatura, 1994.

Esta iniquidad de la distribución del trabajo legislativo se aprecia claramente en el comportamiento del resto de las comisiones. Las comisiones de Artesanía, Asuntos Fronterizos y Fomento Cooperativo no recibieron un solo proyecto de ley durante toda la legislatura. Siete comisiones recibieron solo una iniciativa, que en tres de las comisiones -

Asuntos Indígenas, Cultura, Salubridad y Asistencia - ni siquiera fue dictaminada. Dieciocho comisiones recibieron menos de tres iniciativas, nueve recibieron entre tres y cinco iniciativas y solamente ocho recibieron más de diez proyectos.

Considerando los porcentajes de aprobación legislativa, en el período 1991 a 1994, la comisión de Hacienda y Crédito Público alcanzó el punto más alto con 82 por ciento, seguida por la de Comercio que dictaminó 15 de 11 proyectos, es decir 73 por ciento, en tercer sitio se ubicó la de Justicia con 64 por ciento de los asuntos dictaminados y la de Gobernación y Puntos Constitucionales con 55. En este mismo renglón, las comisiones menos activas fueron las de Seguridad Social, Trabajo y Previsión Social y la del Distrito Federal, con un índice de aprobación de 34, 20 y 25 por ciento, respectivamente.

La actividad de las comisiones en la LVI Legislatura (1994-1997) mostró una notable continuidad con los patrones observados anteriormente. Las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, Hacienda y Crédito Público y la de Justicia, concentraron un gran volumen de trabajo, al recibir 158 de las 280 iniciativas turnadas a comisiones y al emitir 70 de los 123 dictámenes. En conjunto, 7 comisiones, entre las que figuran además de las mencionadas; la de Comercio, Programación y Presupuesto, Seguridad Social y la de Trabajo y Previsión Social. Dichas comisiones recibieron 73 por ciento de las iniciativas y produjeron 75 por ciento de los dictámenes, mientras que el porcentaje de dictámenes restante fue elaborado en 15 comisiones, lo cual indica, además, que solo 22 comisiones de las 45 que se integraron en el período 1994-1997, incidieron en el proceso legislativo. El resto de las comisiones se mantuvieron prácticamente inactivas: 10 de estas, entre las que sobresalen la de Asuntos Fronterizos, Ciencia y Tecnología, Corrección de Estilo, Cultura y Desarrollo Social, no recibieron ninguna iniciativa a lo largo de la legislatura y 13 no dictaminaron los asuntos pendientes [*cf.* cuadro VIII.7].

Cuadro VIII.7  
*Trámite de las iniciativas de ley en las comisiones de la Cámara de Diputados  
LVI Legislatura 1994-1997*

Comisión	Partido que preside	Recibidas	Pendientes	Dictaminadas
Agricultura	PRI	2	1	1
Artesanías	PRI	1	1	0
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	PRD	1	1	0
Asuntos Fronterizos	PRI	0	0	0
Asuntos Hidráulicos	PRI	3	3	0
Asuntos Indígenas	PRI	1	1	0
Atención y Apoyo a Discapacitados (nueva)	PAN	1	1	0
Bosques y Selvas	PRI	3	3	0
Ciencia y Tecnología	PAN	0	0	0
Comercio	PAN	11	4	7
Comunicaciones y Transportes	PRI	8	3	5
Corrección de Estilo	PRI	0	0	0
Cultura	PRI	5	3	2
Defensa Nacional	PRI	3	1	2
Deporte	PRI	0	0	0
Derechos Humanos	PT	1	1	0
Desarrollo Social (nueva)	PRD	0	0	0
Distribución y Manejo de Bienes de Consumo	PRD	0	0	0
Distrito Federal	PRI	5	1	4
Ecología y Medio Ambiente	PRI	5	3	2
Educación	PRI	4	4	0
Energéticos	PRD	6	3	3
Fomento Cooperativo	PAN	1	1	0
Fortalecimiento Municipal (nueva)	PRI	1	1	0
Ganadería	PRI	1	1	0
Gobernación y Puntos Constitucionales	PRI	77	55	22
Hacienda y Crédito Público	PRI	49	20	29
Información, Gestoría y Quejas	PRI	0	0	0
Justicia	PAN	32	13	19
Marina	PRI	2	0	2
Participación Ciudadana (nueva)	PRI	1	1	0
Patrimonio y Fomento Industrial	PRI	2	0	2
Pesca	PAN	0	0	0
Población y Desarrollo	PAN	0	0	0
Programación, Presupuesto y Cuenta Pública	PRI	10	4	6
Radio, Televisión y Cinematografía	PRI	4	3	1
Reforma Agraria	PRD	0	0	0
Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias	PRI	6	5	1
Relaciones Exteriores	PRI	4	1	3
Salud	PRD	1	0	1
Seguridad Social	PRI	10	7	3
Trabajo y Previsión Social	PRI	16	10	6
Turismo	PAN	1	1	0
Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	PAN	1	0	1
Vivienda	PRI	1	0	1
Total		280	157	123

**Fuente:** Elaboración propia con base en Sistema Integral de Información y Documentación (SIID).  
Comité de Biblioteca e Informática. Cámara de Diputados LVI Legislatura, 1997.

El desempeño de las comisiones presididas por partidos de oposición no resultó ser significativamente distinto, lo cual nos hace suponer que su eficiencia legislativa depende de otros factores, entre los que sobresalen la amplitud de la jurisdicción de cada una de las comisiones y la ordenación de prioridades en la agenda legislativa. En la LV Legislatura, el PAN presidió tres comisiones, de las cuales, solo la Comisión de Justicia tuvo una gran actividad, al recibir 31 iniciativas y dictaminar 20, en cambio la de Turismo solo dictaminó

en una ocasión y la Comisión de Fomento Cooperativo no recibió, ni propuso iniciativas. Por su parte, las comisiones presididas por el PRD, tuvieron un desempeño regular; la de Asentamientos Humanos dictaminó 2 de 5 iniciativas y la de Fomento Cooperativo solo atendió un dictamen a lo largo de toda la legislatura. Las comisiones con presidencias del PARM y PPS, no desarrollaron labor legislativa alguna.

Se observa un comportamiento similar en la LVI Legislatura, cuando el PAN presidió nueve comisiones, de las cuales, solamente las de Justicia y Comercio, pueden considerarse productivas. Ambas comisiones recibieron 43 iniciativas y dictaminaron 26, en contraste, las otras comisiones recibieron en conjunto 4 proyectos y solo la Comisión de Vigilancia emitió un dictamen sobre la Cuenta Pública Federal de 1995. En cuanto a las comisiones presididas por el PRD durante el período de 1994 a 1997, resalta su limitado éxito legislativo: la Comisión de Energéticos, fue la más activa con 6 iniciativas recibidas y 3 dictámenes, seguida por la de Salud en la que se dictaminó 1 iniciativa, en tanto, las comisiones de Asentamientos Humanos, Desarrollo Social y Reforma Agraria no registraron actividad legislativa durante los tres años de su encargo.

Al evaluar el desempeño de la LVII Legislatura destaca la enorme cantidad de iniciativas pendientes. Por una parte, el abultado expediente de iniciativas sin resolver fue resultado de la mayor actividad de los grupos parlamentarios como iniciadores de proyectos, pero también fue producto del virtual empate de fuerzas partidistas al interior de las comisiones. Como puede apreciarse en el cuadro, las comisiones solo dictaminaron 25 por ciento de las iniciativas y acumularon un rezago que se heredó a la LVII Legislatura instalada en septiembre del año 2000.

Nuevamente, las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, Hacienda y Crédito Público y la de Justicia, fueron las que concentraron gran cantidad de trabajo al recibir 57 por ciento de las iniciativas, mientras 7 comisiones, entre las que destacan Programación Presupuesto y Cuenta Pública, Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias y la de Trabajo y Previsión Social, recibieron en conjunto 20 por ciento de los proyectos. En lo que respecta a su productividad legislativa, las tres comisiones más

importantes dictaminaron 62 por ciento del total de iniciativas, pero acumularon 55 por ciento del rezago legislativo. De las comisiones restantes, 13 de ellas emitieron entre 1 a 3 dictámenes en toda la legislatura y solo 4 comisiones emitieron más de 5 dictámenes, como la de Programación Presupuesto y Cuenta Pública que aprobó 8 dictámenes y la de Ecología y Medio Ambiente que resolvió 7 iniciativas durante el período considerado. Por último, siete comisiones no recibieron ni dictaminaron proyecto alguno. Entre ellas se cuentan, la de Artesanías, Asuntos Fronterizos y Gestoría y Quejas, notables ya, por su persistente inactividad, aunque también figuran las de Asuntos Indígenas y Desarrollo Social, dos comisiones importantes por la naturaleza de su área temática.

El desempeño de las comisiones presididas por partidos de oposición fue ligeramente distinto al de anteriores legislaturas, en buena parte, gracias a que los líderes de oposición presidieron comisiones clave. La productividad de las once comisiones presididas por el PRD, mostró las siguientes pautas: en las comisiones de Agricultura, Asuntos Fronterizos, Derechos Humanos, Desarrollo Social, Educación y Energéticos, no se dictaminó ninguna iniciativa. La comisión más activa fue la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, al dictaminar 8 de 18 proyectos recibidos, aunque irónicamente, los integrantes del PRD votaron sistemáticamente en contra de los dictámenes sobre el presupuesto [*cf.* cuadro VIII.8).

De las diez comisiones presididas por Acción Nacional, dos no emitieron dictámenes; Patrimonio y Fomento Industrial y la de Población y Desarrollo, mientras la de Gobernación y Puntos Constitucionales fue de las más activas al emitir 20 por ciento del total de dictámenes en comisiones. El resto de las comisiones con presidentes panistas, exhibieron una regular capacidad legislativa: la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda emitió dos dictámenes aprobatorios sobre la Cuenta Pública Federal, en tanto que la de Comercio dictaminó solamente 2 de 16 proyectos turnados, la de Ciencia y Tecnología desahogó los dos proyectos turnados por el pleno.

#### Cuadro VIII.8

*Trámite de las iniciativas de ley en las comisiones de la Cámara de Diputados  
LVII Legislatura 1 de septiembre de 1997 al 30 de abril de 1999*

Comisión	Partido que preside	Recibidas	Pendientes	Dictaminadas
Agricultura	PRD	1	1	0
Artesanías	PRI	0	0	0
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	PRI	2	0	2
Asuntos Fronterizos	PRD	0	0	0
Asuntos Hidráulicos	PRI	2	2	0
Asuntos Indígenas	PRI	0	0	0
Bosques y Selvas	PRI	2	2	0
Ciencia y Tecnología	PAN	2	0	2
Comercio	PAN	16	14	2
Comunicaciones y Transportes	PRI	3	3	0
Corrección de Estilo	PRI	1	1	0
Cultura	PRD	3	2	1
Defensa Nacional	PRI	6	6	0
Deporte	PRI	0	0	0
Derechos Humanos	PRD	6	6	0
Desarrollo Social	PRD	0	0	0
Distribución y Manejo de Bienes de Consumo	PRI	1	1	0
Distrito Federal	PRD	10	7	3
Ecología y Medio Ambiente	PVEM	12	5	7
Educación	PRD	18	18	0
Energéticos	PRD	3	3	0
Fomento Cooperativo	PAN	2	1	1
Fortalecimiento Municipal	PRI	3	3	0
Ganadería	PAN	6	3	3
Gobernación y Puntos Constitucionales	PAN	160	127	33
Hacienda y Crédito Público	PRI	138	94	44
Información, Gestoría y Quejas	PRI	0	0	0
Justicia	PRI	66	44	22
Marina	PRI	5	4	1
Participación Ciudadana (Especial)	PVEM	0	0	0
Patrimonio y Fomento Industrial	PAN	5	5	0
Pesca	PRI	3	2	1
Población y Desarrollo	PAN	3	3	0
Programación, Presupuesto y Cuenta Pública	PRD	18	10	8
Radio, Televisión y Cinematografía	PAN	7	6	1
Reforma Agraria	PRI	4	4	0
Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias	PRI	21	17	4
Relaciones Exteriores	PRI	16	3	13
Salud	PRD	17	15	2
Seguridad Social	PRD	16	15	1
Trabajo y Previsión Social	PRI	25	25	0
Turismo	PAN	21	19	2
Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	PAN	2	2	0
Vivienda	PT	6	1	5
Total		632	474	158

**Fuente:** Elaboración propia con base en Weldon, y Yañez, *Reforma*, 17 de junio de 1999. Weldon y Nava, *Reforma*, 13 de septiembre del 2000. Gaceta Parlamentaria. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>

Por su parte, las veinte comisiones con presidentes del PRI, tuvieron un desempeño muy desigual. Las más activas fueron la de Hacienda y Crédito Público, que produjo 27 por ciento del total de dictámenes en la legislatura. Sin duda, su papel fue estratégico, ya que a su interior se negociaron conjuntamente con la de Programación y Presupuesto, los paquetes anuales del presupuesto Federal, así como los proyectos de Miscelánea Fiscal y el controvertido tema del rescate bancario y financiero. Otra comisión muy activa presidida por el PRI, fue la de Justicia, que dictaminó sobre 22 de 66 asuntos turnados a su competencia.

En contraste, trece comisiones presididas por el PRI no generaron dictámenes durante los tres años de ejercicio de la legislatura.

### **Las comisiones por dentro**

El estudio del proceso político en las comisiones requiere de un enfoque analítico sobre situaciones de negociación, toma de decisiones y ejercicio del poder a nivel de grupos. Un enfoque procesual de la negociación, concibe a la política como el arte de llegar a acuerdos relativos a los asuntos públicos (Swartz y Turner, 1968). En todo proceso de negociación se debe de considerar: a) el número de negociadores, su experiencia relativa de negociación y los grupos que representa, b) el balance relativo de poder exhibido por los diferentes partidos, c) la visibilidad de la transacción para otros; su apertura o carácter secreto, d) el número y calidad de los asuntos negociados, y e) las opciones de abandonar la negociación, percibidos como modos alternativos de acción.

En lo que sigue presentamos la descripción de dos casos de negociación al interior de comisiones legislativas presididas por diputados de los partidos opositores. A partir de estos casos, se intenta mostrar que la pertinencia del enfoque procesual para analizar el comportamiento de los agentes en la negociación y dictamen de piezas legislativas.

#### *Construyendo el consenso*

El primer caso a analizar es el de la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas presidida, durante la LV legislatura, por un diputado de extracción perredista. Se trata de una comisión que logró establecer una conducción interna plural, cambiar las normas y prácticas de trabajo interno y facilitar la comunicación entre el Poder Ejecutivo y el



Legislativo. El producto de esas relaciones de *cooperación* se materializó en la aprobación de una Nueva Ley General de Asentamientos Humanos.

La Comisión de Asentamientos Humanos fue creada en el año de 1979, con la finalidad de dar seguimiento al marco legal de los asentamientos humanos aprobado en 1976<sup>7</sup>. En LI Legislatura la comisión fue presidida por Joaquín Álvarez Ordoñez diputado del PRI, quien en la LIV legislatura obtuvo la reelección y volvió a presidir la misma comisión. Esto no redundó en la continuidad del trabajo, ni en la mejor integración de los miembros, ya que hubo inestabilidad en los cargos de la mesa directiva: apenas transcurrido el primer año de la legislatura, el Secretario se separó de su cargo y fue sustituido por la diputada María Elena Martínez Carranza. En abril de 1991, Álvarez Ordoñez pidió licencia para separarse de sus funciones y en sustitución se eligió a la diputada Martínez Carranza como presidenta de la Comisión. La nueva presidenta hizo un efímero experimento de ampliación del pluralismo, al crear, faltando solo algunos meses para que concluyera la legislatura, dos secretarías adicionales, que fueron cedidas a diputados del PAN y el PARM.<sup>8</sup>

El cambio más significativo en la vida interna de la comisión en el transcurso de la LIV legislatura, fue la creación de seis *subcomisiones de trabajo*: Vivienda, Asentamientos Humanos, Obras Públicas, Bienes Nacionales, Giras por el Interior y Reuniones en el Distrito Federal. Si bien, hubo intentos por descentralizar a la comisión, ello se logró parcialmente; la mesa directiva siguió concentrando las capacidades de decisión y manejo interno.

*La negociación de una nueva ley.* Como ya lo mencionamos, en la LV legislatura, un miembro de la bancada del PRD obtuvo la presidencia de Asentamientos Humanos. El procedimiento por el cual se eligió a Alejandro Encinas para presidir la comisión, fue resultado de una negociación en dos niveles. El primero fue un acuerdo entre los líderes de la *Gran Comisión* y el coordinador de la fracción del PRD, que fructificó al otorgársele las

---

<sup>7</sup> El tipo de asuntos de los que se ocupa esta comisión se refieren a la planeación del territorio nacional, el desarrollo urbano y sus relaciones con la preservación ecológica, el derecho a la vivienda digna, la obra pública y la conservación del patrimonio arqueológico, histórico y cultural

<sup>8</sup> Los datos sobre la composición partidista de la comisión revelan que el PRI se sobrerrepresentó, en esta como en otras comisiones: al inicio de la legislatura la comisión contaba con 48 integrantes, de los cuales 30 eran del PRI, 10 del PAN, 1 de la Corriente Democrática, 1 del PPS, 4 del PARM y 2 del PFCRN. En 1991 contaba con 56 integrantes; 32 del PRI, 10 del PAN, 2 del PRD, 2 del PPS, 3 del PARM, 4 del PFCRN y 3 del PT.

presidencias de dos comisiones; Asentamientos Humanos y Distribución y Manejo de Bienes de Consumo. El segundo se verificó en la disputa entre las corrientes del PRD por las cuotas políticas. La corriente mayoritaria en esa legislatura era la trisecta, le seguía en orden de importancia y tamaño, la corriente vinculada al ex-PCM-PSUM-PMS y la coalición arcoíris. El líder del Grupo Parlamentario repartió las comisiones entre las dos corrientes más importantes para conservar el equilibrio interno. Bajo esas normas, el diputado Alejandro Encinas, un ex-militante del PCM, ex-miembro de la dirección nacional del PSUM y diputado federal a la LII legislatura por el PMS, se colocó a la cabeza de los aspirantes en la lista a presidir la comisión de Asentamientos Humanos.

En ese sentido, es pertinente preguntarse: ¿Cuáles son los incentivos para que un diputado de oposición trabaje más eficazmente en una comisión? ¿Cuáles son los incentivos que los diputados miembros de la comisión pertenecientes a otras bancadas tienen para cooperar, en particular cuando se encuentran en capacidad de ejercer el voto mayoritario para detener o aprobar dictámenes? ¿Cómo y en qué circunstancias una comisión legislativa puede integrarse como grupo de trabajo no partidista?

Es necesario describir, en primer lugar, cómo se integró la comisión. La mesa directiva quedó conformada por el presidente y tres secretarios, dos miembros del PRI y uno al PARM. De los 50 integrantes de la comisión, 35 eran miembros del PRI, 3 del PAN, 6 del PRD, 4 del PARM y 2 del PFCRN. El control mayoritario del PRI, era un límite institucional y político a cualquier decisión del presidente. Si los diputados del PRI, hubieran decidido hacer naufragar la comisión lo hubieran logrado. ¿Por qué se comportaron cooperativamente?.

Un elemento clave fue la creación de la "mesa directiva ampliada". A partir de esa innovación en la práctica parlamentaria, el presidente de la Comisión se dio a la tarea de lograr una participación pluripartidista al interior del órgano legislativo, con el objeto de evitar que el presidente de la Comisión o la mesa directiva centralizaran las decisiones. Era importante ampliar la participación a todos los ámbitos de trabajo y no limitar la pluralidad a la integración de la mesa directiva en la que los dos primeros Secretarios pertenecían al PRI y el tercer Secretario era miembro del PARM. Los dos Secretarios del PRI trataron de bloquear esta decisión, pues afectaba el orden de las jerarquías internas y el balance de poder

entre representantes de los partidos. Ambos buscaron controlar al presidente de la comisión, Alejandro Encinas, para que no consolidara sus posiciones e hiciera de la comisión un espacio del PRD. El conflicto se solucionó con la sustitución de Alejandro Nieto, por Jorge Lepe, un diputado del PRI que mostró mayor tolerancia a la estrategia de Encinas. De esta forma prosperó la idea de integrar seis grupos de trabajo dirigidos por dos diputados de oposición y cuatro del PRI, dichos grupos fueron el de Desarrollo Urbano y el de Obras Públicas, que quedaron, bajo la dirección del panista José Luis Durán y el perredista Eloi Vázquez, respectivamente. Los otros cuatro grupos, Ordenamiento Territorial, Desarrollo Regional, Mejoramiento Urbano y Sitios y Monumentos Históricos, fueron coordinados por diputados del PRI (Crónica Legislativa,1992).

Dichos grupos de trabajo proporcionaron el marco para la cooperación entre partidos. A su vez, la descentralización imponía nuevas reglas de funcionamiento y exigencias de coordinación: la formación de grupos de trabajo implicaba, en los hechos, disminuir el poder de los secretarios. Paralelamente, la mesa directiva de la comisión estableció una comunicación fluida con las agencias del Ejecutivo, pactando una agenda de trabajo con el subsecretario de desarrollo urbano de la Sedue.

En la primera fase, la negociación se concentró en el diseño del plan de trabajo, la instalación de la mesa directiva ampliada y de los seis grupos de trabajo. De tal manera que al iniciar el segundo año de actividad se llevó a cabo, entre febrero de 1992 a junio de 1993, el proceso de consulta para elaborar la nueva ley de asentamientos humanos. Hubo un momento de *impasse* en la negociación del formato que debería seguir la consulta. Por un lado, los secretarios de la comisión pertenecientes al PRI, propusieron la celebración de consultas coordinadas por los Secretarios de Desarrollo Urbano de las 32 entidades federativas, sin la participación de las organizaciones sociales, mientras que el grupo de asesores y el presidente de la comisión propusieron la celebración de Foros Regionales, en los que participaran especialistas, organizaciones sociales, gobiernos locales y movimientos sociales (Entrevista, Elizabeth Anaya,12/02/1994). Para los diputados del PRI, la opción de organizar 32 reuniones de consulta, era más atractiva, pues depositaba en los gobernadores y las maquinarias estatales del PRI, el control del proceso de consulta.

La estrategia del PRI cambió a partir de que la mesa directiva de la comisión se reunió con el titular de Sedesol, Luis Donald Colosio. En dicha reunión, celebrada en octubre de 1992, se acordó formar una comisión de enlace, integrada por la mesa directiva de la Cahop y el subsecretario de Desarrollo Urbano, el Oficial Mayor y el Director Jurídico de la Secretaría, con el fin de conducir la consulta y llegar a consensos sobre los lineamientos de la reforma a la Ley de Asentamientos Humanos. La consulta fue exitosa, pues tanto en las ocho reuniones sectoriales, como en los seis Foros Regionales, hubo participación de grupos de interés del sector inmobiliario, funcionarios del DDF, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), presidentes municipales, presidentes de las comisiones de Asentamientos Humanos en los Congresos locales y organizaciones sociales.<sup>9</sup>

La iniciativa de ley se preparó de manera conjunta entre los miembros de la mesa directiva, los grupos de trabajo de la comisión y el director del departamento jurídico de la Sedesol. En una serie de reuniones celebradas entre abril de 1993 y junio de 1993, se acordaron los detalles del proyecto de decreto, para presentarlo como una iniciativa gestada en el propio poder legislativo. Finalmente, en la reunión del 28 de junio de 1993, los integrantes de la CAHOP aprobaron por consenso el dictamen. El 2 de Julio de 1993 fue aprobado por unanimidad en la asamblea, con 407 votos a favor y ninguno en contra. El dictamen contó con el apoyo de todas las bancadas legislativas, demostrando así la utilidad de generar consensos interpartidistas en las reformas legislativas. Es elocuente la forma en que un diputado de Acción Nacional al hablar a favor del dictamen, apuntó, "(...) esta ley contempla y es producto de los consensos de todos los partidos políticos representados en esta Cámara, lo cual avalamos y aplaudimos. ¡Sólo lamentamos que la Comisión de Asentamientos Humanos no discuta la reforma política!".

### *La Comisión de Energéticos*

---

<sup>9</sup> Las reuniones sectoriales y Foros Regionales, que sirvieron al propósito de revisar el marco jurídico de los Asentamientos Humanos, se integraron con las siguientes temáticas: Planeación para el desarrollo urbano, Concurrencia de los tres ordenes del gobierno, conurbaciones, regulaciones a la propiedad en los centros de población, Fomento del desarrollo urbano, reservas territoriales, protección del patrimonio cultural, financiamiento para el desarrollo urbano, participación ciudadana.

El segundo caso es el de la Comisión de Energéticos presidida durante la LVI legislatura, por el diputado del PRD Francisco Curi. Desde su creación en 1934, la Comisión de Energéticos - llamada originalmente del Petróleo- no había sido presidida por un miembro de la oposición. Solamente los diputados cercanos al círculo del presidente de la República o a los directores y Secretarios del ramo habían disfrutado del prestigio asociado a presidir una comisión clave en el diseño de políticas. En la LIV legislatura presidió la comisión el Diputado Gonzalo Martínez Corbalá y en la LV legislatura lo hizo Pedro Ojeda Paullada.

Por lo anterior, es necesario ubicar el contexto en el que un miembro de la oposición accede a la presidencia de Energéticos. En primer termino, para los dirigentes y el coordinador de la bancada del PRD, era prioritario ganar la presidencia de una comisión cuya temática y jurisdicción administrativa resultaban fundamentales en su programa legislativo. En segundo, la decisión de ceder al PRD la Comisión de Energéticos se basó en un cálculo político del Ejecutivo para darle credibilidad y sustento a la discusión legislativa, así como para no exhibir las divisiones que al interior de la fracción del PRI provocaría el paquete de medidas liberalizadoras en una rama estratégica de los bienes públicos.

Conforme al procedimiento fijado por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, para el reparto de las comisiones, los partidos formaron las listas de los candidatos, con sus respectivos perfiles profesionales y políticos.

La mesa directiva de la comisión quedó integrada por dos secretarios de extracción priista, un secretario del PAN y uno del PRD. Como en todas las comisiones de la LVI legislatura, el PRI tenía una amplia mayoría con 22 diputados, el PAN contaba con tres diputados, con cuatro el PRD y uno el PT.

*La decisión de privatizar.* Así las cosas, en abril de 1995, el presidente de la Comisión de Energéticos, enfrentó la primera prueba con el envío de la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, en materia de almacenamiento y distribución de gas natural. El "corazón de la iniciativa", como lo resumió metafóricamente, el Secretario de Energía, en su comparecencia ante la comisión, era permitir el acceso al capital privado en el transporte, almacenamiento y distribución del gas natural.

En la Secretaría de Energía hubo apremio para que la iniciativa se dictaminara antes de la terminación del período ordinario de sesiones. Por su parte, el presidente de la comisión solicitó al líder de la Gran Comisión y al propio Secretario de Energía, un plazo razonable para discutir y analizar suficientemente el asunto y elaborar el dictamen. No obstante la línea a favor de *legislar al vapor*, ya estaba aceptada. La iniciativa se dictaminó en tan sólo dos días. Con los ritmos impuestos por la Secretaría de Energía y no por la comisión legislativa.

Aún cuando no compartía el contenido del proyecto de ley, ni los plazos establecidos para dictaminarla, el diputado Curi, convocó a una reunión el día 26 de abril de 1995 para discutir la iniciativa. Actuó en consonancia con su papel de presidente de la comisión, pero al mismo tiempo asumió la demanda de su grupo parlamentario de darle más amplitud al debate de la iniciativa (Entrevista, diputado Francisco Curi, 14/07/1995). La opinión de extender los plazos era compartida también por algunos diputados del PRI quienes acatando las medidas disciplinarias de su directiva, decidieron no expresar su opinión. Entre la confusión de los asistentes a la reunión, el presidente y los miembros del PRD integrantes de la comisión, anunciaron su decisión de retirarse. La reunión de la comisión prosiguió su curso, pues los integrantes del PRI y el PAN, consideraban que no debería posponerse el dictamen de una reforma tan importante. Para ello se formó una Comisión redactora, misma que integraron tres diputados del PRI y dos del PAN. Los integrantes de la comisión no se limitaron a ratificar el dictamen, ya que incorporaron ocho enmiendas: se propuso un artículo transitorio en el que se ratificó la propiedad de PEMEX sobre los gasoductos ya construidos y una enmienda al art. 10 de la iniciativa, para sujetarla a la Ley de Inversiones Extranjeras (Cámara de Diputados, 1995). El dictamen estuvo listo ese mismo día y fue turnado al pleno para su discusión y eventual aprobación.

En la sesión del 27 de abril de 1995 fue aprobada la iniciativa de reforma a la Ley Reglamentaria del Art. 27, con 360 votos a favor del PAN y del PRI y 66 en contra de las diputaciones del PRD y el PT, y del coordinador de la diputación de Tabasco del PRI Raúl Ojeda Zubieta. Un grupo de 15 miembros del PRI, aunque votaron a favor, dio lectura a un documento en tribuna, en el cual criticó la forma en que se legisló y demandó del ejecutivo

plazos mayores para conocer sus iniciativas (Diario de los Debates,27/04/1995 El Universal,28/04/1995 El Financiero,28/04/1995).

En este caso, es palmario el mínimo control del presidente de la comisión sobre los ritmos de trabajo y los modos de dictaminar iniciativas, cuando el peso de la mayoría es abrumador y la agenda legislativa está previamente definida.. El presidente de la comisión de Energéticos no tenía recursos reglamentarios para posponer la discusión de la iniciativa, pues ninguno de los artículos de la Ley Orgánica o del reglamento le concede facultades para vetar decisiones de la mayoría de la comisión. El artículo 83 del reglamento para el gobierno interior se apunta únicamente que los presidentes de comisión son responsables de los expedientes que pasen a su estudio y el artículo 93 otorga a los presidentes la facultad para convocar a reuniones de la comisión. En suma, el reglamento limita excepcionalmente la influencia de los presidentes. Con estas facultades, el presidente de Energéticos no tenía recursos para retardar el dictamen, de manera que sus opciones eran las siguientes: 1) no citar a la reunión en el día previsto, no hubiera tenido las consecuencias esperadas, pues según lo consagra el art. 93 del reglamento, las comisiones podrán funcionar con la mayoría de los individuos que las formen, 2) posponer la discusión del dictamen para abrir una consulta, contravenía los términos del art. 87 del reglamento interno, que establece un plazo de cinco días para presentar el dictamen a partir de que una iniciativa es recibida.

*La disputa por la petroquímica.* El asunto de la petroquímica se convirtió en uno de los temas relevantes del debate nacional. En el marco de las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), con Estados Unidos y Canadá, los funcionarios de la administración salinista aceptaron incluir la industria petroquímica y buscaron remover los obstáculos legales para la liberalización del sector. Con esa finalidad el presidente Salinas propuso dos cambios legislativos en el año de 1992: la reforma a la Ley de Inversiones Extranjeras y el decreto de reclasificación de la petroquímica secundaria y primaria.

La expedición del decreto de 1992 modificó la clasificación de los petroquímicos aprobada por ambas cámaras del Congreso en 1958. La propuesta del Ejecutivo trasladó cerca de sesenta productos considerados por Petróleos Mexicanos como parte de la

petroquímica básica, a la petroquímica secundaria<sup>10</sup>. Al darles la categoría de secundarios abrió la ventana a la participación de la iniciativa privada, ya que tanto en la Constitución, como en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, se permite la participación de la inversión privada en la petroquímica secundaria. A partir de la reclasificación de 1992 diversos grupos empresariales consideraron impostergable abrir oportunidades de inversión al capital privado nacional y extranjero, dada la escasez de recursos de la empresa PEMEX para solventar un proceso de modernización y diversificación de los complejos petroquímicos. Desde 1989 y hasta 1992, la industria petroquímica dio muestras de estancamiento; el crecimiento promedio anual de 8 por ciento registrado entre 1979 a 1988, descendió al 4 por ciento. Los flujos de inversión privada hacia la petroquímica secundaria fueron insignificantes, con una tendencia ligeramente creciente de 2 por ciento en 1992 y con una tendencia fuertemente negativa (-21.7%) en el año siguiente.

Ante las condiciones de la industria petroquímica, el presidente Zedillo, retomó los planteamientos sobre la conveniencia de desincorporar los activos de la petroquímica secundaria de PEMEX y la necesidad de dotar de certeza jurídica al proceso. Los cambios legislativos eran una pieza clave del *Programa de Reestructuración y Desarrollo del Sector de la Energía, 1995-2000* y del proceso de privatización conducido por el gobierno. De tal manera, la finalidad de la Secretaría de Energía era reformar la Ley Reglamentaria del art. 27 en materia de petroquímica y poner en marcha la licitación del complejo petroquímico Cosoleacaque.

En el seno de la Comisión de Energéticos el asunto fue prioritario en la agenda. En octubre de 1995, los integrantes de la misma, presentaron ante el pleno de la Cámara de Diputados una solicitud para formar una subcomisión plural de diputados encargada de estudiar la situación de la petroquímica secundaria operada por PEMEX: la Subcomisión de Petroquímica, se constituyó con seis diputados de los diversos grupos parlamentarios.

El trabajo de la Subcomisión de Petroquímica se desarrolló en dos fases; la primera consistió en el estudio de la situación de los complejos petroquímicos de Petróleos Mexicanos, a partir de información técnica, operativa y financiera. En la segunda, la

---

<sup>10</sup> La lista de los petroquímicos básicos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de agosto de



subcomisión organizó audiencias públicas y privadas en las que recabó opiniones de los sectores interesados en el proceso de desincorporación de los activos petroquímicos.

Los resultados de la visita a los complejos petroquímicos de Morelos, la Cangrejera, Pajaritos, Cosoleacaque, Tula, Camargo, Reynosa y Escolin, fueron dados a conocer en un informe durante el mes de marzo de 1996. En el informe se apuntaba lo siguiente:

"En general todos los complejos se encuentran operando, en ningún caso se trata de "fierros viejos" que se tenga que rematar, pero también es cierto que la mayor parte de ellos requiere de inversiones para su modernización y diversificación en la producción para elaborar productos petroquímicos que actualmente se están importando o son susceptibles de exportación (...)" (Cámara de Diputados, 1996).

Por añadidura, la Subcomisión detectó problemas de rentabilidad y fluctuaciones en la utilización de la capacidad instalada en las sesenta plantas en las que se subdividían los complejos petroquímicos. Especialmente los complejos petroquímicos de *Cosoleacaque* y *Pajaritos*, registraban utilidades muy variables en cada uno de los productos ofrecidos al mercado y resultados muy desiguales en la rentabilidad de sus plantas.

En la fase de audiencias públicas, hubo dos consultas importantes durante el mes de enero de 1996. Una se llevó a cabo en el sur del estado de Veracruz, por ser la región en la que se ubican los principales complejos petroquímicos y la otra se celebró en el Salón Verde del Palacio Legislativo de San Lázaro.

Otra controversia se dirimió en una arena política abierta en ocasión de la XVII Asamblea del PRI. En los días anteriores a la celebración de la asamblea, el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) manifestó su desacuerdo con la privatización de la petroquímica secundaria y solicitó al Consejo Político Nacional del PRI hacer un pronunciamiento claro y contundente sobre dicho asunto. En un desplegado firmado por el secretario general del STPRM, el Senador Carlos Romero Deschamps y dirigido al Consejo Político Nacional y al secretario general de la CTM, el STPRM alertaba sobre la inminencia de una venta acelerada de las petroquímicas y las consecuencias negativas para los trabajadores petroleros (El Universal, 17/09/1996).

En la mesa dos de la XVII Asamblea, dedicada al tema compromisos del PRI ante la nación, el líder del sindicato petrolero, Carlos Romero tomó la palabra:

---

1992 se redujo a seis productos: etano, propano, butano, pentano, hexano y heptano.

"El sindicato petrolero propone que el PRI se pronuncie por que PEMEX preserve el control de sus activos en el sector de la petroquímica y el gobierno impulse acciones y programas para consolidar una industria eficiente y competitiva" (El Univesal,17/09/1996).

Después de esa intervención, Pablo Pavón, dirigente de la sección 10 del sindicato petrolero con sede en Minatitlán Veracruz, fue más enfático:

"El petróleo y todos sus derivados deben estar bajo el dominio de la Nación (...) la mayoría del priísmo en el país, en el municipio, en el distrito, en la región, en el estado, ha tomado el consenso a la población y todos han dicho: no a la venta de la industria petroquímica del país.

Pido que sea aquí donde surja el pronunciamiento del PRI, en torno de un proceso que ha sido rechazado por el pueblo de México, para que el priísmo diga: se vende o no se vende la industria petroquímica nacional" (El Universal,17/09/1996).

Posteriormente, el secretario de la mesa consultó a los delegados de la asamblea sobre la aceptación de la propuesta: la mayoría de los presentes asintió en medio de aplausos y un entusiasmo desbordado. Uno de los oradores condensó en su intervención el estado de ánimo prevaleciente:

"Me voy orgulloso de ser priísta y les agradezco de todo corazón y se lo diré a mis organizaciones y a la gente de la zona sur: ¡Gracias por haber votado que no se venda la petroquímica!"(El Universal,17/09/1996)

El acuerdo tomado en la XVII Asamblea del PRI provocó diversas reacciones en el medio político (Reforma,22/09/1996). El presidente del CEN priísta, Santiago Oñate, trató en un primer momento, de evitar hacer cualquier pronunciamiento contra la privatización, mientras tanto, el activismo de los líderes petroleros puso a flote la pugna entre un sector de la militancia *tricolor* y la tecnocracia del gabinete económico. En esa circunstancia, Santiago Oñate decidió pronunciarse abiertamente en contra de la privatización y por la conservación de la rectoría estatal sobre la explotación del petróleo y todos los hidrocarburos, sólidos, líquidos y gaseosos (La Jornada,27/09/1996).

Por su parte, el CEN del Partido Acción Nacional emitió una declaración en favor de la transferencia total de la petroquímica secundaria a la iniciativa privada y de las reformas a los artículos 27 y 28 de la Constitución para "afinar" los conceptos de propiedad nacional,

actividades estratégicas reservadas el Estado, y definir la participación de los particulares. El secretario general del PAN, Juan Antonio García Villa, criticó a los grupos y sectores burocráticos del PRI, opuestos a la privatización, por haber utilizado los recursos de Pemex, como patrimonio propio. De igual manera, el presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), Carlos Abascal, fustigó las declaraciones del PRI por anteponer la ideología a un problema económico urgente. Desde su punto de vista la desincorporación no implicaba vulnerar las acciones de empresas mexicanas, sobre todo si en la legislación se establecía que el 51 por ciento de la tenencia accionara de la petroquímica secundaria quedara en poder de empresas mexicanas (La Jornada,27/09/1996).

Ante estas reacciones, el secretario de energía, Jesús Reyes Heróles, aclaró que el gobierno no había suspendido el proceso de privatización de la petroquímica secundaria, a causa del acuerdo de la asamblea del PRI (El Universal,28/09/1996). Si bien, el pronunciamiento de partido y los actos de la administración de Zedillo, eran discernibles, también dejaban en evidencia su distanciamiento. Quizás en otro momento, la situación hubiera sido una simple controversia partido-gobierno, pero las declaraciones del embajador estadounidense, amenazando con la salida de inversión de su país en caso de no continuarse con la venta de la petroquímica controlada por Pemex, puso al gobierno de Zedillo en una disyuntiva: si continuaba con el proceso de privatización se daría una señal de que la posición de un gobierno extranjero pesaba más que el acuerdo del propio partido en el poder (La Jornada,29/09/1996). En medio de ese juego de presiones, mientras transcurría la sesión plenaria del día 3 de octubre, los diputados de la Comisión de Energéticos, firmaron una carta de felicitación, cuyo destinatario era el dirigente nacional del PRI, en la cual se congratulaban de la decisión tomada por la XVII Asamblea. El documento fue suscrito por 15 diputados entre los que había líderes de los tres sectores del PRI y representantes petroleros. Por el PRD, firmaron, Francisco Curi y cuatro integrantes de la Comisión de Energéticos (La Jornada,04/10/1996).

La salida propuesta por el Ejecutivo a través de la Secretaría de Energía, fue un compromiso laxo destinado a satisfacer tanto a los grupos que presionaron por conservar la rectoría estatal y a los empresarios nacionales y extranjeros. Calculando los costos políticos de privatizar, el gobierno se decidió por un esquema en donde el Estado conservó el 51 por

ciento del capital de las plantas petroquímicas y permitió la participación de inversiones privadas hasta en 49 por ciento del capital.

### **Hacia nuevas normas y prácticas**

Al interrogarnos sobre las vías del cambio en el sistema de comisiones es preciso revisar tanto su marco legal como el repertorio de reglas informales de la práctica parlamentaria. El reglamento es constantemente interpretado, en gran medida por que sus disposiciones son obsoletas y poco precisas en lo que se refiere a las atribuciones de los presidentes y secretarios, a su capacidad para citar a los miembros del ejecutivo y los plazos para emitir dictámenes. Como hemos visto, los actores del proceso legislativo, pueden interpretar las normas reglamentarias en cada ocasión: la secuencia y el resultado de una negociación legislativa, depende más de la disposición negociadora de las partes, de su decisión de cooperar o no, en la aprobación de un dictamen. Pero sobre todo de la disposición de un actor clave en el proceso; el poder ejecutivo.

La secuencia seguida en la elaboración del dictamen de la Nueva Ley General de Asentamientos Humanos, nos lleva a concluir que la negociación y el acuerdo logrado, fue posible gracias a las siguientes condiciones: a) la conformación plural de la mesa directiva y la creación de grupos de trabajo. La participación de todos, condujo a reducir el conflicto entre partidos, b) se puso en marcha una estrategia de comunicación con los funcionarios del Poder Ejecutivo, para darle viabilidad técnica y política al proyecto de ley elaborado desde la comisión.

Nos ofrece un ejemplo del funcionamiento de las viejas reglas, la forma en que se envió la iniciativa y se elaboró el dictamen de la Ley Reglamentaria del Art. 27. El balance de poder era favorable a una mayoría partidista y el interés del ejecutivo fue dictar los plazos y formas en que se debía legislar. Es factible calificarlo cómo un caso de negociación asimétrica, en que el poder, entendido como capacidad de prevalecer en las decisiones, cerró el espectro de la negociación.

Ambos casos demuestran la urgencia de hurgar en el conocimiento de esas reglas del juego, esa urdimbre de convenciones prácticas, que sigue operando con gran vigor y que es

un elemento del arreglo institucional para conducir el trabajo de las comisiones. Como señalamos en los capítulos iniciales de este trabajo las comisiones son una arena de negociación más importante que el pleno. En especial cuando el predominio de un partido dominante se ha agotado, pero el multipartidismo es un elemento insuficiente si no existen reglas claras acerca de las atribuciones de las comisiones, el reparto de los cargos, los procedimientos de dictamen y las normas informales que faciliten la cooperación.

## CAPITULO IX

### NEGOCIACIÓN Y COALICIONES DE VOTO

En este capítulo se examinan las coaliciones de voto entre las bancadas legislativas en la Cámara de Diputados de México en el período de 1988 a 2000. Partiendo de un análisis empírico intentaré mostrar que el *intercambio legislativo* y el comportamiento del voto nominal de los diputados marcan una tendencia general hacia la cooperación, particularmente entre el PRI y el PAN, que responde a incentivos electorales y a una distinta intensidad de preferencias sobre los temas de la agenda legislativa. ¿Cómo han respondido al conjunto de oportunidades y restricciones del arreglo institucional? ¿Hasta qué punto la experiencia de cooperación de las legislaturas precedentes es una referencia de las orientaciones y estrategias de negociación? ¿Cómo se ha sorteado el conflicto y el bloqueo institucional resultado de la combinación presidencialismo y multipartidismo?

En los párrafos subsiguientes se argumenta que la conducta de votación de las bancadas es expresión nueva etapa en la que el diálogo y la negociación se constituyeron en referencias de la “epistemología política de los actores” (Dodd,1995:322) en la arena legislativa. En primer termino, abordaré la discusión teórica sobre las coaliciones legislativas. Sostengo que un sistema de partidos con *fragmentación moderada*, altos niveles de *disciplina* y escasos indicios de *polarización ideológica* aumenta las posibilidades de construcción de coaliciones legislativas y el funcionamiento armónico entre la rama ejecutiva y legislativa. En segundo lugar, después de unas breves consideraciones sobre los procedimientos de registro de los votos, analizaré empíricamente la votación nominal en el pleno de la Cámara de Diputados y las coaliciones observadas en el lapso de 1991 a 1999, correspondiente al ejercicio de las legislaturas LV, LVI y LVII. Por último, agrupando las votaciones por temas específicos, registramos la frecuencia de coaliciones en las áreas de la agenda legislativa.

## Coaliciones legislativas

Al examinar la experiencia de gobiernos de mayoría y multipartidismo en América Latina, Mainwaring y Shugart, concluyeron que la coexistencia entre un sistema presidencial y una legislatura sin mayoría, es factible siempre y cuando se reúnan las siguientes condiciones: en primer lugar, se requiere que la delegación legislativa afín al presidente sea de una magnitud importante y controle al menos 40 por ciento de los escaños, en otros términos, esto equivale a un sistema de partidos con *fragmentación moderada* en donde la formación de coaliciones confiables es relativamente más sencilla. En segundo, sí además, las delegaciones legislativas exhiben una relativa disciplina y cohesión, es factible que contribuyan a un funcionamiento armónico y cooperativo entre las ramas ejecutiva y legislativa. Con partidos disciplinados se facilitan los acuerdos interpartidarios y las coaliciones en el legislativo (Mainwaring y Shugart,1996:155) pues el presidente no necesita negociar el apoyo de legisladores individuales, sino con los jefes de las bancadas. Si bien bajo ciertas condiciones de gobierno dividido la disciplina extrema puede dificultar la búsqueda de arreglos y negociaciones. En tercer lugar, una moderada polarización ideológica y una intensidad distinta de preferencias en asuntos clave, es también otro requisito que aumenta las posibilidades de coaliciones estables (Mainwaring y Scully, 1995:33).

Algunos autores han encontrado patrones comunes en el comportamiento de las coaliciones legislativas tanto en sistemas parlamentarios, cuando estos funcionan con gabinetes de coalición o de minoría (Budge y Laver,1992:13), aplicables a la reflexión sobre el comportamiento de las coaliciones en los gobiernos divididos o sin mayoría bajo un sistema presidencial (Laver,1999). Al menos existe acuerdo en considerar como determinantes los siguientes criterios: 1) *el tamaño de la coalición*. Se supone que en ningún caso se formará una coalición (de gobierno o parlamentaria) más amplia que la que los interesados crean que va a ser suficiente para asegurar la mayoría. William Riker (1962: 32) elaboró un planteamiento en el cual destaca el tamaño de las coaliciones: las coaliciones ganadoras estarán formadas por el número de partidos estrictamente necesario para alcanzar una mayoría; 2) *la distancia política-ideológica entre los partidos* interesados en llegar a un acuerdo, está relacionada con sus preferencias en los temas de la discusión

pública y su autoubicación en el eje izquierda-derecha; 3) el tercer criterio es el *número de partidos*. Como subraya Josep Colomer (1990:252); “(...) es presumible que, en igualdad de condiciones, los partidos prefieran un reparto del poder entre un menor número de ellos que una coalición más plural”; 4) El criterio anterior está asociado al tamaño de la coalición, en tanto a que se refiere a la amplitud. Sin embargo tamaño y amplitud, depende de las *expectativas del mantenimiento de la disciplina interna* entre los miembros de los partidos implicados, de modo que el temor al transfugismo individual, puede conducir a construir coaliciones algo más amplias de lo necesario desde un estricto punto de vista aritmético (Colomer,1990:252 Laver,1999). Las coaliciones vencedoras mínimas entre partidos poco cohesivos y disciplinados son viables en la medida en que mantengan un flujo de beneficios aceptables para los miembros individuales del grupo, ya que si sus expectativas no son satisfechas, la tentación del transfugismo político estará latente. Si bien, cualquier proceso de negociación y celebración de acuerdos de cooperación pone a prueba la disciplina de los partidos y su identidad ideológica.

Además la formación de coaliciones legislativas no tiene como requisito una completa afinidad ideológica entre los partidos. La ordenación distinta de preferencias facilita el *intercambio de voto*, entendido como aquel comportamiento en el que los votantes dejan de lado sus preferencias auténticas y votan estratégica y coordinadamente renunciando a obtener satisfacción en algunos de los temas sometidos a votación para obtenerla en otro. En esa medida, un partido es más proclive a votar sinceramente en asuntos que considera altamente importantes para su identidad, en cambio, probablemente aceptará una votación estratégica en otros temas en los que tiene menor interés: si cada partido define sus señas de identidad en esferas distintas, el espacio del intercambio de votos se extenderá.



## Las reglas de votación

La votación es uno de los procedimientos de decisión recurrentemente utilizados en las asambleas legislativas, pues a través del voto adquiere efectividad la regla de la mayoría<sup>1</sup>. El voto personal es una manifestación de la responsabilidad de los representantes ante sus electores pues el sentido del mismo afecta a la colectividad al aprobar o rechazar determinadas disposiciones legales. Desde el punto de vista de su conducta individual el legislador enfrenta las restricciones provenientes de la disciplina de partido y de las reglas de votación adoptadas en las asambleas legislativas con una serie de condicionantes sobre la forma de emisión, computo y el tamaño de las mayorías requeridas.

En el reglamento para el gobierno interior del Congreso mexicano, se contemplan tres clases de votación. La *votación económica*, aplicada en los asuntos de procedimiento. La *votación por cédula*, indicada para elegir a los funcionarios de la cámara, como el presidente de la mesa directiva y a los miembros de la Comisión Permanente. Y el método de *votación nominal* utilizado para aprobar o rechazar los dictámenes sobre leyes y reformas constitucionales. La regla de votación de mayoría simple es la que comúnmente se aplica para las votaciones sobre leyes públicas y privadas mientras que para la modificación de artículos constitucionales se requiere de una mayoría cualificada de dos tercios de los votos (Cámara de Diputados, 1934: arts 146-164).

Antes de que fuera instalado el tablero electrónico la votación nominal se emitía de viva voz; cada miembro de la Cámara pronunciaba su apellido y el sentido de su voto. Este procedimiento era tardado y engorroso, pues en una asamblea de 500 miembros cada votación duraba alrededor de una hora. Los votos se computaban por los Secretarios de la mesa directiva quienes simplemente apuntaban los votos en pro y los votos en contra, sin atender al registro individual del voto de los diputados. Sobra decir que este método era poco confiable y presentaba muchas irregularidades, como la de inflar las votaciones rebasando el quórum registrado.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con Jon Elster, la discusión, la negociación y la votación es una lista exhaustiva de los procedimientos de decisión en las sociedades modernas. El procedimiento de votación usualmente se asocia con la agregación de preferencias, aunque este incluye el intercambio de voto que es una forma de negociación. Transformar preferencias mediante la discusión racional es el objetivo de la deliberación, mientras la negociación incluye la transformación y agregación de preferencias. En cualquiera de los tres

Precisamente, la carencia de registros confiables sobre las votaciones nominales impidió el análisis sistemático de la votación y las coaliciones legislativas. La instalación del tablero electrónico, en octubre de 1998, abrió nuevas posibilidades para el estudio de la conducta estratégica de los partidos y los congresistas. Utilizando los datos sobre las votaciones nominales del segundo año de ejercicio de la LVII legislatura, dos ensayos notables (Lujambio 2000, Casar,2000), constataron el predominio de coaliciones amplias y la cohesión al interior de los partidos.

La base de datos de este capítulo incluye las *votaciones nominales* en la Cámara de Diputados desde julio de 1991 hasta el 31 de diciembre de 1999. La información proviene de diversas fuentes. El registro de la votación correspondiente a la LV legislatura se integró a partir de documentos internos de los partidos políticos. Uno de ellos fue elaborado por el Departamento de Información Legislativa del PAN y contiene una relación completa de los dictámenes votados en el pleno y la votación agregada del grupo parlamentario del PAN. Otra fuente importante fueron los informes del grupo parlamentario del PRD correspondientes a los períodos ordinarios y extraordinarios de los tres años de la legislatura, en los que se hace una relación del sentido de los votos de la bancada perredista. Ambas fuentes se complementaron con la consulta de la prensa nacional, principalmente de tres diarios; *El Universal*, *Excelsior* y *La Jornada*.

Los datos para la LVI legislatura provienen del registro de votación de la *Dirección de Apoyo Parlamentario* de la Cámara de Diputados. Contiene la votación de dictámenes y minutas desde el 1º de noviembre de 1994 al 30 de abril de 1997, en los que se da cuenta tanto de las votaciones agregadas por partido, como de las ocasiones en que los diputados votan en sentido distinto al resto de su bancada. Si bien, tiene como inconvenientes el que solo incluye la votación sobre las iniciativas enviadas por el Ejecutivo y las minutas del Senado y no incluye las iniciativas de diputados. Para subsanar algunas de estas deficiencias, complementamos la información con un documento del Departamento de Información Legislativa del PAN, que contiene la relación de las iniciativas votadas en la LVI legislatura y el sentido del voto de los diputados del partido blanquiazul.

Finalmente, la información sobre la LVII legislatura se obtuvo de dos fuentes. Para el primer año de ejercicio rastreamos las votaciones en la prensa nacional, principalmente

---

procedimientos utilizados para las decisiones políticas, puede ser inducida la deformación de las preferencias.

en los periódicos, *Excélsior*, *El Universal* y *Reforma*. A partir del primer período del segundo año de ejercicio utilizamos los registros de votación en el tablero electrónico en cuyas cédulas se ofrecen detalles sobre la votación por partido y los resultados del voto individual en cada materia.

## **El aprendizaje de la cooperación**

Como hemos señalado anteriormente, en la LIV Legislatura el PRI perdió la mayoría calificada de los votos y su hegemonía fue erosionada por el asenso de una vigorosa oposición parlamentaria. El Frente Democrático Nacional, obtuvo 136 escaños en la Cámara de Diputados y el Partido Acción Nacional conquistó 110 asientos; esta circunstancia alentó la expectativa sobre la formación de una coalición parlamentaria de los opositores. ¿Qué impidió la formación de dicho acuerdo entre el FDN y el PAN? En primer lugar, la simple aritmética, puesto que en una asamblea integrada por 500 diputados la suma de sus votos no garantizaban un tamaño óptimo de "coalición ganadora mínima", los beneficios, muy probablemente, se hubiesen limitado a bloquear reformas constitucionales del Ejecutivo.

En segundo lugar, la alianza electoral neocardenista era muy frágil. Los partidos "satélite", el Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido del Frente Cardenista (PFCRN) encontraron costoso mantener la estabilidad de una alianza legislativa con el Partido Mexicano Socialista y los diputados de la Corriente Democrática. Una vez cumplido el objetivo de salvar el registro y obtener un porcentaje atractivo de votación nacional, revitalizaron los nexos y las viejas normas de su acuerdo con el PRI (Prud'homme, 1996:102-103).

En tercer lugar, para la bancada del PAN, la cooperación con una coalición tan débilmente amalgamada ponía en riesgo su identidad y estrategia política. Por añadidura, el programa de gobierno de Carlos Salinas coincidía en ciertos aspectos con las preferencias de Acción Nacional, en particular, la expectativa de obtener el reconocimiento a sus triunfos electorales en municipios y estados de la federación actuaba como un poderoso incentivo para cooperar con el presidente y su mayoría legislativa (Lujambio, 1995:118).

---

(Elster, 2001:1-18)

De tal suerte que las oportunidades de una coalición legislativa de los opositores se evaporaron al calor de las divisiones y el realineamiento de sus tendencias políticas. Con la creación del Partido de la Revolución Democrática en 1989, el mapa político de la LIV legislatura quedó claramente trazado: la bancada del PRD se integró con 50 diputados, la del PAN con 101 diputados, el PRI con 260, el PPS con 30, el PARM con 29, el PFCRN con 17 y el Grupo independiente con 13 diputados.

A fin de cuentas, el escollo en la calificación de las elecciones legislativas y presidenciales durante el Colegio Electoral de agosto de 1988, había quedado en los anales de la dramaturgia parlamentaria. La atmósfera de polarización se disipó y en su lugar los partidos buscaron el entendimiento en los temas sustantivos. Uno de estos asuntos fue la reforma electoral.

En el curso de las negociaciones sobre la reforma constitucional en materia electoral, que se prolongó desde agosto hasta octubre de 1989, el PAN puso en marcha una estrategia para negociar a partir de una iniciativa propia tanto con el PRD, como con el PRI y el Ejecutivo federal. Los diputados del PAN desestimaron las ventajas de una alianza con el PRD y optaron por aprobar conjuntamente con el PRI el cambio constitucional en octubre de 1989 y meses después firmaron un acuerdo para reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Con ello dio inicio un ciclo de cooperación legislativa entre el PRI y el PAN, distinguido por acuerdos parciales y temporales en materia de reformas a las reglas de la competencia electoral (Prud'homme, 1996:102) y por un intercambio estratégico de votos en otros temas de la agenda legislativa.

La coalición que aprobó la reforma constitucional sumó a todos los grupos parlamentarios a excepción del PRD. El voto a favor de las reformas ofrecía beneficios y seguridades mutuas. Para Acción Nacional el saldo fue la aceptación de sus propuestas legislativas en materia de organización y vigilancia de las elecciones<sup>2</sup>. Por su parte, el PRI se benefició al incorporar la controvertida *cláusula de gobernabilidad*, en la cual se permitía que al partido con mayor número de constancias de mayoría y una votación nacional de 35 por ciento, se le otorgaran constancias de asignación de diputados en

---

<sup>2</sup> La reforma de 1989 dispuso que la integración del órgano superior del Instituto Federal Electoral se conformara por consejeros y consejeros magistrados de los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes de los partidos políticos. Se creó también el Tribunal Federal Electoral, un tribunal autónomo con atribuciones para recibir impugnaciones y emitir fallos sobre actos y resoluciones electorales (López, 1993:41).

número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Los partidos de menor magnitud se beneficiaron de las disposiciones que incrementaron de 7 a 10 el número de diputados plurinominales asignados a los partidos situados en el umbral de 1.5 por ciento de la votación nacional.

En lo sucesivo, el patrón de interacción entre las bancadas de la LIV legislatura (1988-1991) se distinguió por una cooperación limitada entre el PAN y el PRI, estructurando un juego político que marginó al PRD de las negociaciones. Las cifras globales sobre votación son muy elocuentes al respecto. Durante el ejercicio de esta legislatura el PAN votó a favor de 48 iniciativas provenientes del presidente y seis del PRI. Al votar a favor del paquete legislativo no puso en cuestión sus señas de identidad, pues las iniciativas correspondían en la mayoría de los casos a las preferencias sinceras de voto de los legisladores del blanquiazul. Por ejemplo, durante la LIV legislatura los diputados del PAN apoyaron el paquete de Reforma Financiera, que entre otras leyes, incluía la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, por la cual se restablecía el régimen mixto de la propiedad de la banca. También dio su apoyo al paquete de Reforma fiscal y a reformas en materia de procuración de justicia (Cámara de Diputados, 1991).

Mientras la bancada del PRD prefirió ser fiel a su identidad ideológica y mantuvo una estrategia de confrontación. A pesar de ello participó en el *juego del consenso* de aspectos de la reforma social como la minuta sobre el estatuto jurídico de la población refugiada, que fue votada a favor por todos los grupos parlamentarios. También los diputados del PRD apoyaron activamente el dictamen para adicionar al artículo 4o. constitucional un párrafo sobre el reconocimiento de las culturas indígenas.

### **Acuerdos bipartidistas**

Durante la LV legislatura (1991-1994) el partido del presidente se enfrentó a una situación paradójica, pues al tiempo que vivía la euforia de conquistar 320 diputaciones en las elecciones legislativas intermedias, no gozaba ya de la legitimidad para proponer cambios constitucionales. Desde la cúpula priista surgió la consigna; “hoy no basta vencer, hay que convencer”, y a ello se abocó el esfuerzo de los líderes parlamentarios. Un paso decisivo fue la creación de una instancia de negociación y acuerdo entre los grupos parlamentarios;

la *Comisión de Régimen Interno y Concertación Política*<sup>3</sup>. En la interpretación de algunos diputados, eso significó en la práctica quitar “parcelas de poder a la Gran Comisión”, ya que asumió funciones propias de un órgano de gobierno interno, con facultades para proponer a los integrantes de las Comisiones y Comités, aprobar el presupuesto anual de la Cámara, la designación de funcionarios y la participación en la conducción de los trabajos camerales.(Berlín,1993:306).

En la Comisión de Régimen Interno se institucionalizaron los *acuerdos parlamentarios* relacionados con procedimientos como la integración de la lista de oradores, tiempos en tribuna, formatos de comparecencia de los secretarios de despacho ante el pleno y en general aspectos del funcionamiento interno. A partir de la existencia de esta instancia se ha verificado un mayor número de *Puntos de Acuerdo*, que tienen como finalidad hacer pronunciamientos públicos y en excepcionales casos modificar aspectos de los dictámenes discutidos. No obstante, la CRICP nació con dos limitaciones, la primera es que a su interior los grupos sólo tienen capacidad para negociar normas de procedimiento. La segunda es que su composición seguía garantizando el predominio de un sólo partido, en la Ley Orgánica de 1994 se establecía que dicha comisión plural no tiene integración proporcional, pues “la integraran los Diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos Diputados del grupo mayoritario” (Art. 45 L.O.C:)

En cuanto al comportamiento de votación, se observa la formación de coaliciones entre más de dos partidos. Los datos sobre 135 votaciones nominales indican que la coalición formada por el PRI-PAN-PFCRN-PARM (C1) aprobó 29 dictámenes y 4 reformas constitucionales, equivalentes al 24 por ciento de las aprobaciones, por su parte, la combinación de todas las bancadas aprobó 33 leyes y una reforma constitucional, es decir 25 por ciento de los dictámenes votados en el pleno. El PAN participó en 80 por ciento de las combinaciones mayoritarias, solo fue superado por el PFCRN que votó conjuntamente con el PRI en el 93 por ciento de los casos. [cf. cuadro IX.1]

---

<sup>3</sup> El acuerdo que la creó la concebía como un foro formal de análisis y discusión que refleje la pluralidad política de la Cámara de Diputados, una instancia en donde se concrete el pensamiento de los grupos parlamentarios en acciones que coadyuven al óptimo ejercicio de sus funciones legislativas, políticas y administrativas (Cámara de Diputados,1993).

*Cuadro IX.1*  
*Coaliciones de Voto en la Cámara de Diputados*  
*LV Legislatura (1991-1994)*

Coalición	Tamaño	Reformas			%
		Leyes	Const.	Total	
C1. PRI+PAN+PFCRN+PARM	448	29	4	33	24.4
C2. PRI+PAN+PRD+PFCRN+PARM	488	0	7	7	5.2
C3. PRI+PFCRN+PARM	358	8	0	8	5.9
C4. PRI+PAN+PRD+PFCRN+PARM+PPS	500	33	1	34	25.2
C5. PRI+PAN+PFCRN	434	9	0	9	6.7
C6. PRI+PFCRN	344	12	0	12	8.9
C7. PRI+PAN+PFCRN+PPS+PARM	460	18	1	19	14.1
C8. PRI+PAN+PARM	425	2	0	2	1.5
C9. PRI+PAN+PRD	451	1	1	2	0.7
C10. PRI+PFCRN+PARM+PPS	370	0	1	1	0.7
C11. PRI+PAN	411	3	0	3	1.5
C12.-.PRI	321	5	0	5	2.2
TOTAL		120	15	135	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en Departamento de información legislativa del PAN. Relación de las iniciativas presentadas. Informes de trabajo del Grupo Parlamentario del PRD LV Legislatura.

Es interesante resaltar que los partidos formaron *grandes coaliciones* con un tamaño superior al exigido por las reglas de la toma de decisiones: en diez de las doce combinaciones el número de votos reunió una *mayoría cualificada*. Las iniciativas del presidente obtuvieron el respaldo tanto de su partido como de socios opositores ubicados en distintos puntos del espectro ideológico. Una explicación de este comportamiento se relaciona con la proximidad ideológica PRI-PAN y la intensidad variable de preferencias en los asuntos legislativos, lo cual facilitó el intercambio de voto.

Al agrupar los resultados de la votación nominal en temas específicos, se observa que en el rubro económico no hubo plena coincidencia entre el PRI y el PAN. La aprobación de dictámenes relacionados con el Presupuesto, la ley de Ingresos y las revisiones de la Cuenta Pública no contaron con el aval de Acción Nacional. En esa materia las coaliciones más frecuentes fueron la integrada por el PRI-PFCRN-PARM (C3) que aprobó 37 por ciento de los dictámenes y la coalición del PRI-PFCRN (C6) que aprobó el

31 por ciento de las propuestas. La bancada blanquiazul solamente participó en dos ocasiones aprobando conjuntamente con el PRI y el PFCRN (C5) los dictámenes sobre la Cuenta Pública Federal y la del Distrito Federal ambas correspondientes al ejercicio de 1990 .

La proximidad PRI-PAN fue mayor en materia de leyes fiscales. El PAN formó parte de todas las coaliciones (1,3,4,5,7) que funcionaron en la aprobación de doce dictámenes referidos a este aspecto. La coalición más frecuente fue la integrada por el PRI-PAN-PFCRN-PARM que aprobó cinco dictámenes equivalentes a 41 por ciento del total. Además de las votaciones sobre la Miscelánea Fiscal se incluyeron otras, entre las que destacan, las reformas al Impuesto General de Importación y Exportación y la Ley de Armonización Fiscal, cuyo texto adecuó la legislación aduanera para cumplir con los compromisos derivados de la adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio.

Uno de los temas prioritarios en la agenda de la administración de Carlos Salinas fue el sistema bancario y monetario. Por ello, es importante saber cómo respondieron los partidos a los proyectos relacionados con este asunto. La coalición 1 sancionó el mayor número de proyectos, al votar en pro en ocho de quince casos, es decir en 53 por ciento de las ocasiones. En orden de importancia le siguió la gran coalición de todos (C4) al votar favorablemente 26 por ciento de los dictámenes. Las reformas al sistema bancario incluyeron proyectos legislativos como la aprobación de las modificaciones a la Ley para regular las Agrupaciones Financieras, la Ley de Sociedades de Inversión, y la aprobación de las reformas a los artículos 28, 73 y 23 constitucionales para dotar de autonomía a la banca central, aprobadas en julio de 1993.

Sin duda la reforma constitucional y legal en materia electoral fue central en la agenda. Durante la LV legislatura se efectuaron dos reformas a las reglas de la competencia electoral. La primera, fue obra del acuerdo bipartidista PRI-PAN cuya estrategia dominante en la negociación consistió en pactar una reforma limitada, que se discutió en un período extraordinario del año de 1993 y comprendió la modificación a 25 artículos constitucionales<sup>4</sup>. La segunda, contó con la cooperación limitada del PRD y se consumó en

---

<sup>4</sup> La reforma de 1993 propuso modificaciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para dotarlo de un gobierno propio y conferir facultades legislativas a su Asamblea de Representantes. Las reformas a la Constitución y al código electoral también abarcaron cambios en el artículo 82, eliminando el requisito de ser



marzo de 1994 justamente en la víspera de la elección presidencial y bajo un escenario dominado por las secuelas de la rebelión zapatista en Chiapas (Loza,2000:27). Aunque los actores centrales de la negociación política electoral, fueron el PRI y el PAN, el resto de las bancadas participaron en la aprobación de las reformas. De las diez votaciones en esta materia, la coalición PRI-PAN-PFCRN-PARM-PPS (C7), aprobó cuatro proyectos de decreto<sup>5</sup>, mientras la coalición formada por PRI-PAN (C11) funcionó en dos ocasiones. El PRD solo participó en la coalición de todos (C4) en una ocasión y en coalición con el PRI y el PAN en dos ocasiones al aprobar los dictámenes en el período extraordinario de marzo de 1994, si bien sus legisladores votaron en forma dividida.

En el rubro de Justicia y Seguridad Pública, sobresale la coalición de todos los partidos quienes aprobaron 50 por ciento de los dictámenes, seguida de la coalición 7, que sancionó 22 por ciento de las propuestas. Las iniciativas sobre administración pública sumaron un total de 13 proyectos de decreto cuatro de los cuales fueron avalados por la coalición de todos, quienes avalaron, entre otros dictámenes, el que adicionó y reformó la Ley Federal de Responsabilidades para los Servidores Públicos y el decreto que propuso la fusión de la Secretaria de Programación y Presupuesto, en la de Hacienda y Crédito Público. La coalición PRI-PFCRN apoyó cuatro dictámenes uno de los más importantes fue la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El paquete de reforma social aglutinó con más frecuencia a la coalición 1 que excluyó al PRD y al PPS. Particularmente, en los asuntos relacionados con el Trabajo y la Seguridad Social dicha coalición votó en pro 40 por ciento de las propuestas y en lo relativo a asuntos agrarios sancionó cuatro de siete proyectos, lo cual representa 57 por ciento de los casos. Así, con los votos en contra del PRD y el PPS y el voto dividido de los diputados del PFCRN y el PARM, se aprobaron las reformas al artículo 27 constitucional, la Ley Agraria de 1992 que derogó la de 1971 y La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

---

hijo de padres mexicanos para ser Presidente de la República, incluyeron disposiciones que afectaron la integración del poder legislativo, aumentando el número de senadores de dos a cuatro por cada entidad e imponiendo un tope de 60 por ciento de los escaños para el partido ganador en la Cámara de Diputados. Así mismo, la reforma eliminó el sistema de autocalificación electoral en los Colegios de la Cámara de Diputados y Senadores. Un seguimiento completo del contenido y el itinerario de la reforma de 1993 (Cámara de Diputados,1994c).

<sup>5</sup> Incluye la votación sobre el decreto con el cual se aceptó la fotocredencialización en la sesión del 7 de julio de 1992.

La reforma educativa y los asuntos religiosos contaron con el respaldo del PRI-PAN-PRD-PFCRN-PARM (C2), quienes votaron unidos en siete de los once dictámenes; es decir, 64 por ciento de las votaciones. El PRD dio su aval a la reforma constitucional en materia educativa, aunque rechazó la Ley General de Educación votada por los partidos de la coalición 1. Un comportamiento similar se observa en las nueve votaciones sobre la reforma constitucional en materia de relaciones Estado-Iglesias y la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público aprobada en julio de 1992 (Excelsior,09/07/1992). La bancada perredista dejó en libertad a sus diputados para ejercer el *voto de conciencia*, en razón de ello, durante la ronda de votación general sobre las reformas a los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 constitucionales, ocho diputados de la facción conocida como *trisecta* votaron en contra de las reformas, si bien en la votación particular para cada artículo, el PRD votó unificado con los partidos de la coalición 2. Respecto a la Ley de Asociaciones Religiosas votaron en contra el conjunto de los diputados perredistas, el PPS y tres diputados del PAN integrantes del Foro Doctrinario.

Una vez revisado el balance de la votación legislativa es evidente que el Ejecutivo y su bancada mayoritaria optaron por ampliar la cooperación con los partidos opositores, aceptando enmiendas a sus proyectos para aprobar con fluidez y legitimidad sus reformas constitucionales. Merece también destacarse, que durante la LV legislatura, el PAN respondió con una estrategia de adaptación pragmática, extendiendo la cooperación hacia una amplia gama de temas. Sus prioridades se ubicaron en realizar la reforma gradual del marco de la competencia electoral, impulsar la Reforma del Estado y aprovechar los incentivos de la competencia electoral en el nivel de estados y municipios. Para la dirigencia blanquiazul y un estrato de sus militantes *arribistas*, resultó prioritario impulsar la *difusión territorial* de sus apoyos, antes que apostar todo a sus ambiciones presidenciales.

El costo de la cooperación se reflejó en el plano interno - organizativo, al surgir dos posiciones irreconciliables sobre la conducción del partido. Para la dirigencia nacional la participación en los acuerdos legislativos no desvirtuaba la identidad del partido e incluso veían en las definiciones más importantes de las reformas constitucionales - la desestatización de la banca, los cambios a la legislación agraria y el reconocimiento de las iglesias - una *victoria cultural* del PAN. En contraste para una corriente de distinguidos

militantes, que en 1990 se aglutinaron en el *Foro Doctrinario y Democrático*, el alejamiento de los principios de doctrina, los acuerdos legislativos y postelectorales, desdibujaba su identidad de oposición parlamentaria y marcaba una ruptura con la línea doctrinaria y confesional perfilándolo como un partido “atrapatodo”.

## El consenso difícil

Durante la LVI Legislatura, la dinámica de los acuerdos y el intercambio legislativo, fue acotada al reducirse el número de partidos representados en la Cámara. La ausencia de tres partidos pequeños y sin ambiciones presidenciales, como el PFCRN, PPS y el PARM, afectó las opciones de alianza para el PRI, pues en 23 por ciento de las ocasiones votó solitariamente. De un análisis sobre 82 proyectos votados y cuyo iniciador fue el Ejecutivo, resulta lo siguiente: la coalición de todos los partidos (C2) votó el mayor número de dictámenes, seguida por el bloque integrado por el PRI-PAN-PT que dieron su visto bueno en 20 por ciento de las votaciones. El nivel de acuerdo PRI-PAN fue tan intenso como en la anterior legislatura, ambos partidos votaron juntos en 71 por ciento de las coaliciones, si bien el número de aprobaciones realizadas con una coalición bipartidista creció de 1.5, registrado en la anterior legislatura, a 12 por ciento. Llama la atención el aumento en el grado de participación del PRD pues votó en 40 por ciento de las aprobaciones y en dos de las coaliciones formadas [cf.cuadro IX.2]

*Cuadro IX.2*  
*Coaliciones de voto en la Cámara de Diputados*  
*LVI Legislatura 1994-1997*

Coalición	Tamaño	Leyes	Reforma Const.	Total	%
C1. PRI+PAN	416	6	4	10	12.2
C2. PRI+PAN+PRD+PT	496	29	3	32	39
C3. PRI+PAN+PT	426	17	0	17	20.7
C4. PRI+PT	308	3	0	3	3.7
C5. PRI+PRD+PT	378	1	0	1	1.2
C6. PRI	298	19	0	19	23.2
TOTAL		75	7	82	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en, Dirección de Apoyo Parlamentario  
Proceso Legislativo en la LVI Legislatura. Para las iniciativas  
del PAN. Departamento de Información Legislativa. Relación de  
las iniciativas presentadas en la LVI Legislatura 1994-1997.

Al desglosar el contenido de los decretos votados se observan las siguientes tendencias. En los asuntos económicos, el PAN muestra un comportamiento muy similar al de la anterior legislatura: apoyando las reformas en materia fiscal y en el sistema bancario, pero escatimándolo en todo el paquete presupuestal, los ingresos y la Cuenta Pública. Es justamente en ese renglón en donde el partido del presidente fracasó en construir alianzas y votó aislado en 7 de los 9 proyectos (78%) enviados por el Ejecutivo. Incluso en materia fiscal, el PRI votó sin la anuencia del PAN en 5 de los 9 proyectos, lo que equivale a 55 por ciento de las ocasiones. Al no contar con la cooperación del PAN, proyectos como la Miscelánea Fiscal para 1995 fueron aprobada por el PRI-PT (C4), aunque tres decretos de menor importancia<sup>6</sup> contaron con el beneplácito de todos los partidos (C2), el PRI tuvo que pagar el costo político de aprobar solitariamente, en marzo de 1995, una medida impopular, pero necesaria en la política económica del presidente Zedillo: el aumento, del 10 al 15 por ciento, a la tasa general del Impuesto al Valor Agregado.

En el tema de banca y finanzas se advierte un alto consenso de todos los partidos, quienes votaron unidos en 46 por ciento de los dictámenes, es decir, 7 votaciones de un total de 15 proyectos. Por su parte, la alianza PRI-PAN-PT (C3) aprobó 3 dictámenes, es decir, 20 por ciento. En conjunto el PAN votó con el PRI en 10 de los dictámenes. Cabe subrayar que el consenso de todos los partidos se alcanzó en cuatro votaciones relacionadas con aspectos de poca trascendencia como la emisión de monedas conmemorativas y un decreto que modificó las características de las monedas de diez pesos. En contraste los dictámenes votados por la coalición 3 involucraron decretos como la reforma y adición a la ley para regular las agrupaciones financieras, de la ley de instituciones de crédito y el mercado de valores, así como la aprobación de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, votada en marzo de 1995.

En lo tocante a Justicia y Seguridad Pública, el Ejecutivo envió a la LVI legislatura 16 iniciativas, de las cuales 9 tuvieron como cámara de origen al Senado. Las bancadas del PRI y el PAN (C1) votaron conjuntamente 5 minutas turnadas por el Senado, lo que equivale al 31 por ciento de las aprobaciones, la coalición de todos aprobó igual número de

---

<sup>6</sup> Nos referimos al decreto que estableció las obligaciones fiscales de las Unidades de Inversión (UDIS), aprobado el 28 de marzo de 1995, las actualizaciones a la ley del Impuesto General de Importación y la ley del Impuesto General de Exportación ambos aprobados el 30 de noviembre de 1995.

dictámenes y la combinación PRI-PAN-PT aprobó cuatro, es decir 25 por ciento de las iniciativas en esta materia. Como se deduce de lo anterior, el PAN coincidió con el PRI en más de 80 por ciento de las votaciones del paquete de reforma al aparato de justicia en México. Ambos partidos apoyaron el decreto de reforma a 27 artículos de la Constitución, en el cual se propuso una amplia reestructuración de la procuración y administración de justicia, así como de seguridad pública. También aprobaron la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, votada en el período extraordinario de 1995 y en virtud del cual se creó el Consejo de la Judicatura Federal.

Por otra parte, la reforma político electoral de 1996 concitó la adhesión de todos a un decreto diseñado en negociaciones previas, por el que se modificaron diversos artículos de la constitución para fortalecer el régimen electoral y las bases de la organización del Gobierno del Distrito Federal, aunque el paquete de leyes reglamentarias y de modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), fue aprobado solitariamente por el PRI.

Sin duda, un renglón prioritario de las reformas promovidas por la administración del presidente Zedillo fue el sector de energéticos y de telecomunicaciones. En esa materia los principales aliados del PRI fueron el PAN y el PT, ya que la bancada de Acción Nacional respaldó ocho de los nueve proyectos votados, mientras el PT en forma conjunta con el PRI y el PAN apoyó seis. Así, la coalición 3 aprobó las modificaciones a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, para permitir la participación de los particulares en el transporte y almacenamiento del gas natural, apoyó también la Ley de la Comisión Reguladora de Energía. En lo relativo a transporte y telecomunicaciones, la coalición 3 dio su aval a la Ley de Aviación Civil y la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario. Mientras la combinación PRI-PAN, aprobó la reforma constitucional al artículo 28 para permitir la participación privada en materia de ferrocarriles y de comunicación vía satélite.

## Mayorías fluctuantes

Al instalarse la LVII legislatura en aquel agitado verano de 1997, la única certeza que alcanzaba a vislumbrarse era que el presidente Zedillo no podría gobernar con una coalición mayoritaria de los opositores en la Cámara de Diputados. La formación del *bloque opositor* había tomado por sorpresa a los operadores políticos del PRI quienes no lograron reunir la mayoría absoluta de los votos para constituir el gobierno interno de la cámara, en contrapartida, la coalición de los partidos opositores reemplazó a la Gran Comisión, por una comisión de gobierno plural presidida por el líder de los diputados del Partido Acción Nacional. En la víspera de la celebración de la ceremonia del informe presidencial, un destacado diputado opositor fue elegido para presidir la mesa directiva de la cámara. En medio de una vibrante expectación las palabras del *Justicia Mayor de Aragón* evocadas por el diputado Muñoz Ledo en su respuesta al informe resonaron en el ambiente político -"Nosotros que cada uno somos tanto como vos, y todos juntos valemos más que vos" - y parecían el preludio de una espiral de confrontación entre Presidencia y Congreso.

Contrariamente a lo esperado, en el transcurso de los trabajos legislativos se demostró que una cámara multipartidista no es necesariamente la antesala de la parálisis legislativa y la ingobernabilidad. Dada la distribución de curules - en la que el PRI obtuvo la mayoría relativa con 238, seguido por el PRD con 125, el PAN con 120, el PVEM con 6, el PT con 7 y 3 para diputados independientes- ningún partido podía aprobar por sí mismo legislación alguna; el único camino para todos fue construir coaliciones de voto a veces sustentadas en el auto interés y otras en las coincidencias de programa. Aproximarse al adversario, limar asperezas y encontrar puntos de equilibrio en las decisiones, fue el único antídoto a los riesgos del presidencialismo, evitando que la polarización entre el partido afín al presidente y los partidos opositores, derivara en un juego de suma cero.

Entre septiembre de 1997 a diciembre de 1999, de los 180 decretos aprobados 145 contaron con el respaldo de los legisladores del PRI y el PAN y 93 también fueron apoyados por la bancada del PRD. A su vez, de diez reformas constitucionales votadas por el PRI, el PAN participó en todas y el PRD en ocho. Del total de piezas legislativas aprobadas por el PRI, el PAN votó 81.5 por ciento de ellas y el PRD en 53 por ciento. Por su parte, el PAN y el PRD coincidieron sin el concurso del PRI en sólo 15 por ciento de las

iniciativas legislativas aprobadas en la Cámara de diputados, en tanto que el PAN coincidió con el PVEM sin el concurso del PRD en 11 por ciento de dictámenes. Las bancadas de oposición aglutinándose en el G-4 lograron aprobar 24 piezas de legislación, si bien algunas de ellas fueron frenadas por la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Senadores [*cf. cuadro IX.3*]

*Cuadro IX.3*  
*Coaliciones de voto en la Cámara de Diputados*  
*LVII Legislatura 1 de septiembre de 1997 a 31 de diciembre de 1999*

<i>Coalición</i>	<i>Tamaño</i>	<i>Leyes</i>	<i>Reformas Const.</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
C1. PRI+PAN	360	36	0	36	18.9
C2. PAN+PRD+PT+PVEM	380	24	0	24	12.6
C3. PRI+PAN+PRD+PVEM+PT+IND	500	78	6	84	44.2
C4. PRI+PAN+PRD	480	9	1	10	5.3
C5. PRI+PAN+PVEM	361	6	2	8	4.2
C6. PRI+PAN+PVEM+PT+IND	372	13	0	13	6.8
C7. PAN+PRD+PVEM	248	2	0	2	1.1
C8. PAN+PRD+PT	253	3	0	2	1.6
C9. PAN+PRI+PT	366	1	0	1	0.5
C10. PRI+PRD+PT+PVEM	380	3	0	2	1.6
C11. PRI+PAN+PRD+PT	491	2	0	1	1.1
C12. PRI+PAN+PRD+PVEM	486	0	1	1	0.5
C13. PRI+PRD+PT+IND	379	1	0	1	0.5
C14. PRI+PT+IND	254	2	0	2	1.1
TOTAL		180	10	190	100

**Fuente:** Para el período del 1 de septiembre de 1997 a octubre de 1998, el autor con base en un seguimiento de la prensa nacional. Para el período siguiente, el autor con base en datos del sistema electrónico de votación.

Durante la LVII legislatura PAN y PRI mostraron mayor proximidad en los temas económicos y financieros. En contraste con el comportamiento de votación observado en anteriores legislaturas, los diputados de Acción Nacional, participaron en cinco de las coaliciones que apoyaron los asuntos presupuestales, ingresos y Cuenta Pública, votando en combinación con el PRI en 15 por ciento de los casos y en combinaciones con otros partidos que incluyeron al PRI avalaron 45 por ciento de los dictámenes. Sin embargo, en la discusión y aprobación presupuestal los diputados del blanquiazul siguieron una estrategia de cooperación con el PRI en los paquetes presupuestales de 1998 y 1999, para

después privilegiar la cooperación con los partidos opositores, resucitando al G-4 en la ronda de votaciones del presupuesto de egresos de 2000.

En diciembre de 1997 en medio de las tirantes negociaciones sobre el presupuesto, el PAN decidió formar una coalición de voto con el PRI para aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo. De igual manera la ley de Ingresos de la Federación para 1998 fue avalada por el PRI, PAN, PVEM y los diputados independientes. Con esa votación el PAN rompía una pauta de comportamiento legislativo, ya que anteriormente no había votado a favor de un Presupuesto y una Ley de Ingresos.

Posteriormente, en el periodo extraordinario de diciembre de 1998, votaron conjuntamente el decreto por el cual se autorizó al Ejecutivo a firmar el texto del convenio sobre el Fondo Monetario Internacional, así como el paquete económico integrado por la Miscelánea Fiscal, la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999.

Visto en conjunto, el período de septiembre de 1997 a diciembre de 1999, nos revela una imagen compleja del intercambio legislativo. Si bien la proximidad PAN-PRI es ostensible en asuntos presupuestales, la Ley de Ingresos y la Cuenta Pública, no puede eludirse, que en esta materia, la coalición de todos los partidos (C3) aprobó 6 dictámenes y que la coalición de los opositores (C2) votó trece de los treinta y tres dictámenes; votando 39 por ciento de las ocasiones.. A no dudar, uno de los productos más notables de los acuerdos entre partidos fue la aprobación unánime de la Cuenta Pública de 1996, que conforme a la fracción IV del artículo 74 constitucional es facultad exclusiva de la Cámara de diputados. El conjunto de la asamblea emitió su voto a favor, sin que se registraran votos en contra ni abstenciones, a cambio de que el gobierno aceptara ajustarse a las autorizaciones de gasto, realizar auditorias a la partida discrecional del presidente, a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Aún está por hacerse un análisis pormenorizado del proceso de discusión y aprobación presupuestal verificado en el período extraordinario del tercer año de la LVII Legislatura. Ante el fracaso de las negociaciones para darle curso a la iniciativa presupuestal del Ejecutivo, los partidos pactaron la celebración de un período extraordinario a iniciarse el 21 de diciembre de 1999 y que concluyó el día 28 del mismo mes. En la sesión del día 21 se sometió a votación nominal un Proyecto de decreto del



Presupuesto de Egresos para el año 2000, diseñado por las bancadas opositoras. El decreto fue desechado por 248 votos reunidos por el acuerdo entre el PRI, 7 diputados del PT, 2 independientes y una diputada del PRD. Posteriormente, en dos votaciones reñidas el proyecto de decreto presentado por el PRI, derivó en una votación empatada y en la segunda votación fue rechazado tan solo por la diferencia de un voto.

Los decretos regresaron a las comisiones legislativas prolongando la negociación sobre los puntos más controvertidos. Finalmente, la negociación se destrabó cuando las comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público y la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, emitieron un dictamen en lo general y para los artículos no impugnados, además de catorce dictámenes sobre artículos particulares, suscritos por distintos partidos. Así en la votación nominal del pleno, la coalición de todos (C3) aprobó en lo general el proyecto de decreto sobre el presupuesto. En las votaciones particulares la coalición ganadora más frecuente fue la del *bloque opositor* que aprobó nueve dictámenes sobre artículos reservados. Con ello logró aumentar los montos asignados a los ramos administrativos de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, el ramo de educación pública, el de medio ambiente y el presupuesto asignado a las pensiones y jubilaciones, así como otros programas sociales. Por otro lado, los partidos opositores no pudieron frenar la aprobación de los recursos destinados a cubrir el costo financiero de la deuda del Gobierno Federal, a causa de la división al interior de sus bancadas, en las que hubo ausentismo o abstenciones deliberadas, lo cual propició el triunfo de la alianza entre el PRI, 5 diputados del PT, 2 independientes y un integrante del PRD.

En el rubro fiscal y en la reforma al sistema bancario también hubo cierta afinidad PRI - PAN: diez de los dieciocho proyectos en materia fiscal fueron aprobados por ambos partidos y cinco por la coalición de todos. En los proyectos de Miscelánea Fiscal, hubo coincidencias entre los tres partidos de mayor magnitud: la coalición PRI-PAN-PRD aprobó el decreto de miscelánea fiscal para 1998, el proyecto para 1999 fue aprobado por la coalición PRI-PAN, mientras la coalición 3 aprobó en lo general el proyecto para el año 2000.

Destaca el acuerdo de ambos partidos en las votaciones de la Ley de Coordinación Fiscal para 1998, enviada por el Ejecutivo y en cuya negociación el PAN consiguió que la fórmula para repartir los fondos municipales privilegiara la población, favoreciendo así a los municipios urbanos y densamente poblados a los que gobierna en una importante proporción. La combinación PRI+PAN también aprobó en lo general el decreto de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para 1999, así como ocho decretos particulares sobre artículos reservados de la misma ley.

Durante el primer período del segundo año de ejercicio 1998, la alianza PRI -PAN votó en lo general y en lo particular el decreto de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, mediante el cual se dio salida al espinoso asunto del FOBAPROA. En materia de banca y finanzas convergieron en cinco proyectos formando coaliciones que excluyeron al PRD. Sin embargo, de un total de diecinueve proyectos votados en este rubro, en catorce de estos la coalición más frecuente fue la de todos los partidos (C3), aunque nueve de los proyectos se refirieron a la emisión de monedas conmemorativas.

Respecto al tema de Justicia y Seguridad Pública, floreció un amplio consenso entre las fuerzas parlamentarias, ya que de los 26 dictámenes votados, 13 fueron apoyados por todos los partidos y 10 por una coalición amplia (C6) que excluyó al PRD. Entre otros decretos se aprobaron, una minuta de reforma constitucional en materia de Procuración de Justicia enviada por el Senado, la reforma a disposiciones del Código Penal en materia de fuero común y diversas modificaciones a la Ley de Amparo.

En el aspecto político - electoral la coalición más frecuente fue la de las bancadas opositoras al aprobar cinco dictámenes; es decir 45 por ciento de los proyectos. Le siguió la coalición de todos con dos dictámenes aprobados y la alianza de los tres partidos mayores, PRI-PAN -PRD (C4) apoyando dos dictámenes. Las reformas para el fortalecimiento del Poder Legislativo, reforzaron la coalición PRI-PAN al votar en un decreto en lo general y catorce particulares sobre diversas disposiciones de la nueva Ley Orgánica del Congreso [cf. cuadro IX.3].

Sin duda, la coincidencia de todos los partidos (C3) fue más frecuente en las iniciativas agrupadas en el rubro de temas varios; al votar veintitrés de treinta decretos. Las votaciones unánimes despacharon asuntos en los que no hubo polarización ideológica ni fuerte presión de intereses; tales como la Ley de Propiedad en Condominio, la Ley de

Asociaciones Ganaderas, la Ley Aduanera y la Ley Federal de Cinematografía,- que después de un intenso cabildeo por parte de las compañías dueñas de las salas de exhibición - fue aprobada con algunas modificaciones. La cooperación también fue amplia en el diseño del Estatuto de Gobierno del DF al que todas las fracciones parlamentarias dieron su apoyo y las modificaciones al Código Civil en materia de violencia intrafamiliar iniciadas desde el Senado, con la excepción en éste último caso de ocho votos en contra de diputados de Acción Nacional y dos abstenciones de legisladores del PRI.

Llegados a este punto, es oportuno preguntarse: ¿Cuál fue la efectividad del bloque opositor?. El *G-4* operó predominantemente como una coalición para resolver los asuntos relacionados con el gobierno interno de la cámara, si bien votó 24 proyectos, es decir 12 por ciento de los dictámenes aprobados entre el 1º. de septiembre de 1997 al 31 de diciembre de 1999. Trece de las aprobaciones se concentraron en las votaciones particulares sobre el paquete presupuestal del año 2000. En otros temas el *G-4* fue menos exitoso, en virtud de que los proyectos legislativos de los opositores tuvieron pocas probabilidades de superar el trámite de discusión y aprobación del Senado, que en su papel de cámara colegisladora regresó las propuestas a la cámara de origen. En ese sentido el *bicameralismo* ha sido un factor esencial para contener la furia democrática de una coalición opositora en el Congreso y para amortiguar los riesgos de un *gobierno dividido*.

El bloque opositor dio trámite al dictamen para reducir el IVA del 15 al 12 % y la desgravación del impuesto a los servicios del gas, servicio telefónico y energía eléctrica para uso doméstico, pero la bancada mayoritaria en el Senado rechazó en dos ocasiones los proyectos sobre las citadas disposiciones fiscales. En el segundo período de sesiones del primer año, aprobó en comisiones, el dictamen que prohíbe a cualquier partido político el uso de los colores patrios, sin lograr su aprobación en la cámara revisora. Más recientemente en medio de un clima de expectación, el *G-4* aprobó modificaciones a la ley electoral con miras a adecuar el marco institucional que regirá la contienda por la presidencia del año dos mil. Su propuesta de flexibilizar las coaliciones, poner topes a los gastos de campaña y permitir el voto de los mexicanos en el extranjero, alentó las expectativas para formar una coalición electoral de los opositores para la elección presidencial, pero el proyecto no prosperó en el Senado.

## **Construyendo un orden negociado**

La experiencia de las tres legislaturas analizadas, sugiere que se han construido coaliciones con cierta estabilidad entre los partidos parlamentarios. Dada la baja polarización ideológica, los grupos parlamentarios jerarquizaron sus preferencias en relación con las materias de la agenda legislativa, facilitando el intercambio de votos estratégico para la aprobación de dictámenes. La cercanía ideológica entre los programas de gobierno del Ejecutivo, el PRI y el PAN, apuntaló una estrategia de cooperación limitada. A su vez la distancia ideológica entre los dos principales partidos opositores, el PRD y el PAN, limitó la coordinación de voto y la permanencia de un bloque opositor durante la LVII legislatura. No obstante en las tres legislaturas se advierte una notable coincidencia entre todos los partidos en distintos puntos de la agenda.

Durante la LV legislatura PRI-PAN coincidieron en 81 por ciento de los dictámenes, mientras el PRD solo participó en 32 por ciento de las coaliciones ganadoras. Los partidos Frente Cardenista y el PARM, fueron importantes aliados legislativos del PRI, pues el primero formó parte de coaliciones ganadoras que incluyeron al PRI en 91 por ciento de los casos y el segundo en 77 por ciento. En la LVI legislatura (1994-1997) el PAN votó con el PRI en 72 por ciento de los dictámenes, mientras el Partido del Trabajo estuvo del lado ganador en 64 por ciento de las ocasiones y el PRD coincidió en 40 por ciento de los casos en votaciones que incluyeron al PRI. El nivel de acuerdo PAN - PRD es muy similar en las dos legislaturas, ya que en la LV votaron unidos en 31 por ciento y en la LVI en 39 por ciento de los dictámenes. Por último, en la LVII legislatura el PRI coincidió con el PAN en 80 por ciento de las votaciones, con el PRD en 53 por ciento, con el PT en 55 por ciento y con el PVEM en 56 por ciento. El acuerdo en las votaciones entre PAN-PRD registró un incremento en esta legislatura pues votaron unidos en 60 por ciento de los casos, si bien solo lo hicieron sin el concurso del PRI en 15 por ciento de los decretos aprobados. Hubo mayores coincidencias entre el PAN y el PVEM al participar en coaliciones ganadoras en 68 por ciento de las ocasiones, entretanto el PRD y el PT votaron unidos en 60 por ciento de las combinaciones que incluyeron a otros partidos.

Los datos presentados demuestran que a partir de 1988 la Cámara de Diputados fue escenario de la negociación y acuerdo entre partidos, progresivamente se asemeja a un *orden negociado*, a una arena política, en donde el Ejecutivo y el partido dominante no son las únicas entidades negociadoras. El modelo de intercambio legislativo en México se desplazó desde un modelo intrapartidario, con interacciones predominantes entre el gobierno y su partido, a un modelo de negociación interpartidario, regido por acuerdos entre las delegaciones legislativas de los partidos opositores y la bancada mayoritaria.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo he intentado desarrollar un conjunto de argumentos acerca del cambio en las reglas y prácticas del proceso político en la Cámara de Diputados de México. Creo haber mostrado que las relaciones Ejecutivo - Legislativo atravesaron, entre 1988 a 2000, por una fase de *transición* cuyo resultado más sobresaliente fue el paso desde un régimen autoritario- mayoritario a un régimen de pesos y contrapesos. En contraste con otros procesos de apertura y transición registrados en la tercera ola de democratización (Huntington, 1994:111) que emergieron del reemplazo o el traspaso del régimen autoritario, la transición mexicana fue gradual y mediante la transacción entre el gobierno, el partido hegemónico y los partidos opositores. El cambio político fue lento e *incremental*, de tal manera que no implicó la convocatoria a una Asamblea Constituyente que elaborara una nueva constitución. En su lugar, la Cámara de Diputados se convirtió en uno de los principales foros de la esfera pública nacional, en donde las fuerzas políticas discutieron y celebraron acuerdos y reformas sobre las “reglas del juego”.

La Cámara de Diputados fue, a la vez, el foro donde se discutieron y negociaron las reformas y el espacio institucional en el cual las reformas tuvieron mayor impacto. Dicho en otros términos; la cámara fungió como un lugar autorizado de producción de reglas, cuyas consecuencias inmediatas se reflejaron en la composición, facultades y organización interna de la Cámara Baja. Durante los períodos de sesiones de las cuatro legislaturas analizadas (LIV, LV, LVI y LVII), el Ejecutivo, las dirigencias de los partidos y sus bancadas legislativas pactaron reformas al marco de la competencia, el control sobre la organización de las elecciones y la propia fórmula electoral de integración del cuerpo legislativo. Tan solo entre 1988 y 1997, la Constitución se modificó en cuatro ocasiones para ajustar el marco electoral y se promulgó un nuevo código electoral, que fue enmendado cuatro veces (Molinar, 1998:47)

En lo que respecta a la autoridad constitucional de la presidencia, ésta experimentó un progresivo desgaste, mucho más evidente en el campo de sus poderes informales, que en el de sus facultades constitucionales. Durante las administraciones de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, se impulsaron, desde el círculo del Poder Ejecutivo, un conjunto de reformas a diversos ordenamientos constitucionales que repercutieron en la autolimitación de poderes y facultades de la presidencia (Aguilar,1994:50-54). Gracias esas reformas la presidencia dejó de ser la "suprema autoridad" en asuntos agrarios, renunció a conducir la política monetaria cediendo esta potestad a una banca central autónoma y abandonó parte de sus atribuciones sobre el control y organización de las elecciones federales. Por añadidura, en el segundo trienio del gobierno de Zedillo, la presidencia perdió atribuciones derivadas de sus poderes partidistas, tales como la capacidad para seleccionar a los candidatos del PRI a los cargos al Congreso, la facultad para nombrar a su sucesor, y fijar la agenda legislativa en las Cámaras del Congreso. Aún así no debe pasarse por alto que la presidencia mexicana, retuvo parcelas de poder autónomo frente al Congreso: la erosión del partido hegemónico socavó las áreas *metaconstitucionales* del poder presidencial, pero dejó intactas algunas facultades legislativas concedidas por la Constitución y el control del aparato burocrático.

Ahora bien, el acotamiento del poder presidencial, no ha implicado de manera inmediata el fortalecimiento del Congreso. El nuevo escenario multipartidista de la legislatura reactivó el ejercicio de importantes facultades legislativas y de control, pero también dejó al descubierto la fragilidad institucional del Poder Legislativo. Por un lado, la vigencia del principio constitucional de no reelección legislativa sigue siendo una regla que obstaculiza la formación de representantes profesionales y responsables ante el electorado de sus distritos. Por otro, la organización interna de la Cámara de Diputados y sus procedimientos contemplados en la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso, evidenciaron sus contrahechuras y rezagos: la estructura piramidal de la *Gran Comisión*, las reglas de debate y votación, así como las normas para integrar el sistema de comisiones, resultaron ser obsoletas para conducir a una asamblea multipartidista. De ahí que los partidos parlamentarios impulsaran reformas orientadas a sustituir las reglas formales y el legado de usos y costumbres vigentes bajo el dominio unipartidista con la intención de

fortalecer al Poder Legislativo realizando adecuaciones en sus facultades y estructura interna.

El *reequilibrio* entre las ramas del gobierno fue resultado de una compleja secuencia de reformas institucionales discutidas en la Cámara de Diputados, que abarcan la estructura constitucional, las leyes electorales y las normas que regulan la composición de los órganos de gobierno interno, la integración de las comisiones legislativas y los procedimientos de debate y votación, así como un *corpus* de reglas informales que regularon el funcionamiento de la red de patronazgo presidencial, las normas de disciplina de los grupos parlamentarios y los usos y costumbres de la práctica parlamentaria.

Por ello este trabajo sostiene que las instituciones - entendidas como las reglas formales e informales del juego político- poseen importancia en el proceso político en las asambleas legislativas. A diferencia de algunos estudios académicos que recurrieron a explicaciones funcionalistas para estudiar el papel de la Cámara de Diputados (Kornberg y Musolf,1970; De la Garza,1972); o a explicaciones culturalistas que hacen énfasis en las ideas, costumbres y significados (Reyes Heróles, 1997) para explicar el autoritarismo presidencial y la subordinación del poder legislativo, preferimos poner el acento en los efectos de las instituciones sobre el comportamiento legislativo.

En el segundo capítulo se analiza, en perspectiva histórica, la evolución de los diversos arreglos Constitucionales desde 1824 y hasta la etapa postrevolucionaria en México. La experiencia de la "ingeniería constitucional" mexicana revela que la subordinación del Congreso al Poder Ejecutivo no ha sido una constante. El Congreso y especialmente la Cámara de Diputados, jugó un papel destacado después de aprobada la Constitución de 1857. Bajo un diseño unicameral le concedió a la "cámara popular" enormes poderes y facultades para iniciar leyes, fijar su propio calendario de sesiones y aprobar el presupuesto de egresos. La mecánica política de la República Restaurada (1867-1876) también favoreció los poderes del Congreso. A diferencia de este diseño constitucional, el de 1917 inclinó la balanza favorablemente hacia el Ejecutivo. No obstante, los presidentes del período 1917 a 1933 no fueron poderosos, sino hasta que, ulteriormente se dieron las condiciones para controlar la competitividad del sistema electoral y mantener la disciplina y cohesión de los diputados del partido mayoritario.



La fuente del poder y autoridad *metaconstitucional* que antaño concentró la presidencia derivó del control de mayorías cohesivas y disciplinadas del partido oficial. Por ello el aumento de la competitividad electoral trastocó el arreglo institucional del autoritarismo. La evolución de las reglas y prácticas electorales, particularmente desde la reforma de 1977, ofreció incentivos para la consolidación de un sistema de partidos y de reglas claras de la competencia electoral. El ciclo de reformas electorales y la actividad legislativa en materia electoral se intensificó entre 1986 y 1996, pues en ese período la constitución se modificó en cinco ocasiones (1986,1990,1993,1994 y 1996) y se promulgaron tres códigos electorales distintos. Es ostensible que el cambio institucional en la arena electoral tuvo repercusiones en la integración multipartidista de la legislatura y la reactivación de la maquinaria de división de poderes. Como demostramos en el capítulo tres, desde 1988 el apoyo electoral del PRI sufrió una drástica declinación, que se profundizaría en la elección intermedia de 1997 cuando pierde la mayoría absoluta de las curules en la Cámara de Diputados y se instaure un control dividido del Congreso.

Una de las consecuencias del multipartidismo se advierte en los cambios en el reclutamiento y la composición de las bancadas legislativas. A medida que se pluralizó la Cámara de Diputados, las delegaciones legislativas de los partidos integraron a políticos con influencia y carrera local. El patrón centralizado de reclutamiento que operó bajo el autoritarismo mayoritario, se agotó para dar paso a la formación de elites parlamentarias con experiencia previa en el ejercicio del gobierno local y la dirección de las maquinarias partidistas. En el PRI se advierte, a partir de 1991, un paulatino debilitamiento del poder de nominación del Presidente de la República y el ascenso del poder de los gobernadores. Al perder la elección presidencial en el 2000, el PRI parece estar reconstituyendo su coalición dominante con el círculo de gobernadores, quienes serán los personajes con capacidad para nominar a los candidatos al Congreso. La evidencia presentada en el capítulo cuatro, revela que las bancadas del PAN, son mucho más numerosas y heterogéneas en su composición, los diputados del PAN, forman un contingente de elites regionales y familias influyentes, que compiten por los cargos legislativos. Las mutaciones de la bancada del PRD, no son tan nítidas, pues el partido del sol Azteca, ha reclutado a sus legisladores entre los integrantes de las facciones, que controlan al partido. Quizá la heterogeneidad de las bancadas pueda afectar en alguna medida su cohesividad y disciplina, pero la vigencia de la regla de no

reelección, es un poderoso incentivo para que los miembros individuales mantengan la disciplina en sus bancadas.

Por otra parte, la pluralidad en la Cámara de Diputados ha cambiado la dinámica del proceso legislativo. En la etapa de dominio hegemónico los presidentes fueron los legisladores más exitosos y no hubo rechazo alguno a sus iniciativas. Este monopolio sobre el campo de la producción legislativa (Bourdieu,2000) se ha ido debilitando bajo la experiencia reciente de *gobierno dividido*. Para analizar la toma de decisiones y la productividad legislativa fue de gran utilidad introducir el concepto de campo político, o más precisamente *de campo jurídico-legislativo* (Bourdieu,2000). Definimos al campo legislativo como el la totalidad de relaciones de fuerza entre los actores que luchan por definir los significados y las reglas legítimas del derecho, así como sus efectos de universalización y formalización. De hecho podemos afirmar que el campo legislativo se ha expandido, pues la disputa por la elaboración de la ley y su oficialización, involucra a los partidos, los jefes de las bancadas, los integrantes de las Cámaras de Senadores, Diputados y los Congresos de los estados, las agencias burocráticas y desde luego un conjunto de grupos de interés que dirigen sus presiones hacia la arena del Congreso.

Considerando lo anterior quizá convenga reconsiderar los alcances de las mediciones usadas para captar la dinámica del proceso legislativo. La serie de datos utilizada en este trabajo pretendió medir la *productividad legislativa* y se basó exclusivamente en las iniciativas que se discutieron, archivaron, rechazaron o aprobaron en la Cámara de Diputados. Es posible que los datos sobre productividad legislativa deban contemplar además un análisis pormenorizado de los temas que forman la agenda de los presidentes y las bancadas legislativas. También es necesario saber qué ocurre con las iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados y que son enviadas al Senado, hasta el momento no se dispone de una serie de datos completa sobre la suerte de las iniciativas en la cámara colegisladora. Por otra parte, en la serie de datos que presentamos no se puede captar hasta qué punto los Presidentes envían solo las iniciativas que tienen una cierta probabilidad de ser aprobadas y no se exponen a enviar iniciativas que serán rechazadas. En particular, considerando la composición de la legislatura desde 1988, cabe hacerse la pregunta siguiente: ¿cuántas iniciativas que formaban parte de la agenda de los presidentes no fueron enviadas o esperaron mejores condiciones políticas?

Aún con esas limitaciones, los datos nos proporcionan un punto de partida para discutir la productividad legislativa. En los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, los presidentes mantuvieron su éxito legislativo, aunque también se registró un sensible aumento de la productividad legislativa de los diputados. Durante los dos sexenios no se desechó ninguna iniciativa de los presidentes y solo se archivaron tres; los presidentes no recurrieron al veto para frenar proyectos distantes de sus preferencias.

Ciertamente, el sistema de pesos y contrapesos de la división de poderes ha comenzado a operar. Las cámaras son *arenas* relevantes de la toma de decisiones públicas y de la creación del campo jurídico. Pero las reglas y procedimientos de debate mostraron su anacronismo a medida que aumentó el número de partidos representados en la legislatura. Aunque la pluralidad política ha repercutido en la expansión de la actividad legislativa en la arena de la discusión plenaria, de ello no se deriva que se haya consolidado un espacio de deliberación y con mecanismos descentralizados de toma de decisiones. Los datos sobre la participación de oradores en tribuna indican que los partidos opositores tuvieron más acceso a la participación en los debates, pero revelan también que los grupos parlamentarios han centralizado el control sobre la participación de oradores. Las reglas informales de la disciplina en el pleno siguieron operando bajo el ambiente multipartidista. Pero también conviene señalar que la Ley Orgánica del Congreso favorece el control de los coordinadores parlamentarios en la actividad plenaria.

Durante la LVII (1997-2000) legislatura los partidos políticos tomaron un conjunto de *acuerdos parlamentarios* relativos a la integración del gobierno interior, la composición de las comisiones y el funcionamiento de las sesiones y los procedimientos de votación en la Cámara de Diputados (Cámara de Diputados, 1997). Entre las innovaciones más importantes de estos acuerdos, cabe mencionar la introducción del sistema electrónico de control de asistencia y votación y la creación de un medio de información público, como la Gaceta Parlamentaria. Los acuerdos evolucionaron hasta constituir la base de un amplio proyecto de reorganización de la estructura parlamentaria cuyo punto de llegada fue la nueva Ley Orgánica del Congreso General aprobada en septiembre de 1999.

Acaso el cambio de mayor trascendencia fue la reforma del gobierno interno, que se manifestó en la sustitución de órganos de gobierno mayoritarios por órganos consensuales. Así, la *Junta de Coordinación Política* sustituyó a la Gran Comisión en ambas cámaras y a

la Comisión de Régimen Interno en la Cámara de Diputados. De acuerdo con el artículo 31 de la nueva ley, la *Junta de Coordinación Política* (Cámara de Diputados 2000), se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario. La presidencia de este órgano plural y paritario, recaerá, por el transcurso de los tres años de la legislatura, en el coordinador del grupo mayoritario que obtenga la mayoría. En el caso de que ningún grupo fuese mayoritario, su presidencia será anual y rotatoria, ocupándola sucesivamente los coordinadores de los grupos parlamentarios en orden decreciente del número de legisladores que los integren (Cámara de Diputados, 2000; arts. 31-32).

Otro paso decisivo en la institucionalización del poder legislativo, fue el cambio en el método de elección y las atribuciones de la *Mesa Directiva*, convirtió a dicho órgano en un auténtico centro de autoridad. La responsabilidad de los cargos de la Mesa - conformada por el presidente, tres vicepresidentes y secretarios - es anual y no mensual como lo disponía el marco legal de 1994. Además en ella recaen tareas decisivas como la fijación del calendario de actividades del pleno y el orden de las sesiones.

Al interior de las legislaturas el desarrollo de un sistema de comisiones fuerte e institucionalizado favorece la descentralización de la toma de decisiones y la deliberación parlamentaria. La Cámara de Diputados, como hemos visto en el capítulo ocho, se ha distinguido por tener un sistema de comisiones débil y con deficiencias en su diseño institucional. Las reglas informales de integración y funcionamiento de las comisiones vigentes bajo el dominio hegemónico del PRI, los líderes de la Gran Comisión asignaron los cargos en las comisiones como recompensas a la lealtad y la disciplina de grupo. A medida que aumentó el pluralismo las reglas para repartir los cargos fueron ajustándose a un criterio de proporcionalidad, esto en sí mismo fue importante pero no suficiente para reactivar el trabajo de las comisiones. Hay dos aspectos que limitan su desarrollo. El primero es el factor institucional, ya que las reglas de operación de las comisiones no se encontraban claramente establecidas y el número de comisiones variaba constantemente en cada legislatura. Es de destacarse que la Ley Orgánica de 1999 creó nuevas reglas para el funcionamiento de las comisiones legislativas. Redujo el número de comisiones de 37 a 23, a la vez que delimitó con más claridad sus áreas de jurisdicción. Depositó en la Junta de Coordinación Política de la asamblea, el derecho a proponer la integración de las comisiones, garantizando con ese procedimiento la pluralidad y la proporcionalidad en su

integración. El segundo aspecto, se refiere al desarrollo de un staff o un grupo de asesores profesionalizado, que apoye el trabajo de los legisladores.

Los estudios de caso sobre las comisiones de Asentamiento Humanos y la de Energéticos muestran que la etnografía de los procesos de negociación en esos espacios de toma de decisiones es una rica veta de análisis. A partir del estudio de actores situados en una arena, con sus estrategias y motivaciones específicas es posible comprender el significado de los procedimientos que conducen a la producción de dictámenes. Los estudios de caso muestran que aun cuando los líderes de partidos opositores presidieran comisiones no lograron controlar la agenda de la comisión, pues el partido oficial detentaba el control mayoritario en las comisiones. Ahora que dicha situación ha cambiado convendría hacer estudios de caso sobre la negociación en las comisiones presididas por los tres partidos más importantes en la legislatura, PRI, PAN y PRD, para conocer cómo se desenvuelven las estrategias de los actores en situaciones en la que ningún partido cuenta de antemano con una coalición mayoritaria para aprobar dictámenes.

Una línea de investigación interesante sería contrastar el comportamiento de las coaliciones ganadoras en las comisiones con el comportamiento de las coaliciones en el pleno. La votación y las coaliciones de voto entre los partidos legislativos fue un aspecto desconocido y secreto de la dinámica parlamentaria. Antes de que se instalara el tablero electrónico de votación electrónico y un sistema de publicación de las votaciones nominales en la *Gaceta Parlamentaria*, el registro del voto nominal se realizaba con un contador manual y no se conocía públicamente más que el resultado agregado de votos a favor y en contra.

Al rastrear la serie de datos sobre votación de las legislaturas anteriores me propuse averiguar qué tanta relación existía entre pluralidad y comportamiento de las coaliciones. Como propusimos en el capítulo final, la serie de votaciones sobre leyes y reformas constitucionales, apoya la proposición de que existe estabilidad en el comportamiento del voto. No hay indicios de polarización entre los partidos, por el contrario, desde 1988 los actores parlamentarios adoptaron estrategias de cooperación e intercambio de votos. Bajo la LVII Legislatura, la composición de la Cámara Alta, hizo más complejo el intercambio legislativo. El PRI conservó la mayoría absoluta en el Senado con 76 escaños ocupados por el PRI, 31 por el PAN, 15 por el PRD, uno por el PT y cuatro por legisladores

independientes. Fungiendo como cámara revisora estuvo en condiciones de frenar las iniciativas opositoras generadas en la Cámara de Diputados, pero afectando las posibilidades de sumar a las bancadas opositoras en coaliciones de mayoría calificada dentro del Senado.

Uno de los principales problemas de cualquier análisis institucional de los cuerpos legislativos es el de conocer cómo inciden determinados arreglos institucionales sobre las motivaciones de la conducta, la información y los costos de transacción de los actores. El modelo de relaciones Ejecutivo – Legislativo que prevaleció bajo el dominio hegemónico del PRI, la conducta y los incentivos electorales de los congresistas fueron controlados por el presidente. La motivación principal de su conducta era escalar en los cargos públicos y beneficiarse de las prebendas concentradas en la red de patronazgo presidencial. El costo de atender a los electores y seguir un comportamiento autónomo dentro de la cámara, era muy alto, y no pagaba políticamente tanto como la disciplina. En contraste, bajo el escenario de política competitiva y multipartidismo, la conducta de los diputados responde a otros incentivos. Por una parte, la regla de no reelección y las normas de financiamiento público siguen concentrando el poder de nominación en las maquinarias partidistas; los diputados no responden completamente a las señales de sus electores. Pero las redes de patronazgo ya no están concentradas solo en el Poder Ejecutivo, sino en las dirigencias de los diferentes partidos. Además la necesidad de negociar acuerdos e intercambiar votos legislativos para aprobar piezas de legislación, supone que los actores deben calcular el costo electoral de sus decisiones.

Bajo el nuevo escenario de la política parlamentaria las coaliciones de partidos y grupos serán cada vez más complejas, así como los intercambios de voto. Los resultados de la elección del 2 de julio de 2000, terminaron con el largo ciclo de gobiernos emanados del PRI. Sin embargo, el nuevo gobierno tiene ante sí la tarea de consolidar institucionalmente la democracia bajo un escenario de gobierno dividido, más proclive a la parálisis y el bloqueo entre poderes, que a la relación cooperativa. El presidente cuenta con la divisa de su popularidad, pero no dispone del apoyo legislativo para implantar su agenda y conducir la oleada de cambios prometidos a los electores. El partido que lo llevó al poder carece de la mayoría en las cámaras del Congreso y atraviesa por una serie de dilemas organizativos y de identidad, como resultado de su condición inédita de partido gobernante. Las relaciones

entre el presidente Fox y el PAN, no poseen las mismas características que observamos en los gobiernos del PRI. Por una parte, el PAN ha tenido una limitada participación en el reclutamiento del nuevo gabinete y en el ámbito legislativo no dispone de la mayoría de los votos y forma una bancada heterogénea, y a diferencia de lo que ocurría anteriormente, el presidente no es el Jefe del partido. De ahí que aún con su popularidad, el presidente Fox no ha logrado, en los tres períodos de ejercicio legislativo, aprobar integralmente iniciativas clave para su programa, como la reforma fiscal, la reforma al sector energético y ha utilizado el veto para frenar la Ley de Desarrollo Rural.

El PRI es la bancada de oposición de mayor magnitud en el Congreso, pues cuenta con 42 por ciento de los asientos en la Cámara Baja y con 60 de los 128 senadores que integran la Cámara Alta. Esa condición le otorga un poder de veto sobre las iniciativas y reformas del Ejecutivo, que será fundamental a medida que defina su perfil como fuerza opositora. Por su parte, el PRD, como tercera fuerza parlamentaria dispone de un contingente legislativo importante para definir coaliciones ganadoras mínimas con cualquiera de los dos partidos de mayor magnitud.

Dada la integración del Senado dispositivo *bicameral* actuará como moderador del poder de las mayorías en la Cámara baja: en la situación hipotética de que el PAN construyera una coalición con el PRD para aprobar legislación sin el consenso del PRI, la bancada de 60 diputados que constituyen 46.87 del voto estaría en condiciones de imponer su capacidad de veto. Las relaciones de fuerza al interior del campo legislativo no prefiguran a un ganador anticipadamente, pues ninguno de los actores dispone de la capacidad de construir coaliciones mayoritarias por sí mismo, ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado. Ante la relación de fuerzas de la nueva legislatura queda una pregunta pendiente: ¿cómo responderán los partidos y sus bancadas legislativas a las oportunidades diferenciales del diseño institucional?

## BIBLIOGRAFÍA

- Abélès, Marc.1992. *La vie quotidienne au Parlement Européen*, París, Hacheette, 1992.
- \_\_\_\_\_ 2000. *Un ethnologue à l'assemblée*, París, Editions Odile Jacob, 2000.
- Adler Lomnitz, Larissa, Claudio Lomnitz e Ilya Adler.1990. "El fondo de la forma: la campaña presidencial del PRI en 1988" en: *Nueva Antropología*, Vol. XI. Núm. 38, México, octubre.
- Agor, Weston, ed.1971.*Latin American Legislatures: Their role and influence*, N. Y. Praeger.
- Aguilar Rivera, José Antonio.1998. "Oposición y separación de poderes. La estructura institucional del conflicto 1867-1872" en: *Metapolítica. Revista trimestral de teoría y ciencia de la política*, México, Vol. 2, enero-marzo de 1998. pp.69-92.
- \_\_\_\_\_ 2001. *El manto liberal. Los poderes de emergencia en México 1821-1876*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aguilar Villanueva, Luis.1994."El presidencialismo y el sistema político mexicano del presidencialismo a la presidencia democrática" en: Hernández Chávez, Alicia (Coord.) *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso de Historia de las Américas.
- Alonso, Jorge.1997."La antropología política y las elecciones en México" en: *Nueva Antropología*, Vol. XV, núm.51, México, febrero.
- \_\_\_\_\_1994. "Partidos y cultura política" en: Jorge Alonso (Coord.) *Cultura política y educación cívica*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Anna, Timothy.1991. *El Imperio de Iturbide*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial.
- Apte, Mahadev.1985. *Humor and laughter. An anthropological approach*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- Aronoff, Myron.1979."Ritual in Consensual Power Relations: The Israel Labor Party" en: Claessen, Henri, *Political anthropology. The state of the art*, Mouton Publishers.
- \_\_\_\_\_1999. *Power and ritual in the Israel Labor Party.A study in political anthropology*, M.E. Sharpe.
- Arredondo, Estela.1982. *Burocracia y crisis política en México. Composición y fuerza de los sectores que integran el PRI en la LI Legislatura*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Avances de Investigación, Serie Estudios Políticos, núm. 2.
- Arriola, Carlos.1994.*Ensayos sobre el PAN*, México, Miguel Angel Porrúa, colección las Ciencias Sociales.
- \_\_\_\_\_1998.¿*Cómo gobierna el PAN?*, México, Limusa-Noriega editores, colección Reflexión y Análisis.
- Astiz, Carlos Alberto.1973. "The Decay of Latin American Legislatures" en: Kornberg, Allan (ed), *Legislatures in Comparative Perspectives*, New York, McKay.
- Axelrod, Robert.1987. *La evolución de la cooperación*, Madrid, Alianza Editorial.



- Badie, Bertrand y Guy Hermet.1993. *Política Comparada*, México, Fondo de Cultura.Económica.
- Balandier, George.1976. *Antropología política*, Barcelona, Ariel, 1976.
- Bailey, Frederick.1970. *Las reglas del juego político*, Venezuela, editorial Tiempo Nuevo.
- Basave Benitez, Agustín.1994. *Historia Silenciosa. Una visión de la LV Legislatura*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura.
- Béjar Algazi, Luisa.1992. "Las Comisiones por dentro" en: *Crónica Legislativa*, Organo de información de la LV Legislatura, México, Cámara de Diputados, año I, núm.3, junio de 1992a.
- \_\_\_\_\_ 1992b."La gestoría en la actividad parlamentaria" en: *Crónica Legislativa*, Organo de información de la LV Legislatura, México,núm5, septiembre-noviembre.
- \_\_\_\_\_ 1995. *El papel de la legislatura en el sistema político mexicano (1964-1978)*, Tesis doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de Estudios de Posgrado.
- \_\_\_\_\_1996."La XLVI Legislatura (1964-1966). Hacia un nuevo semblante legislativo", en: *Estudios Parlamentarios del Congreso*, año I, núm.2 Primera epoca, México, marzo-abril.
- Berlín Valenzuela, Francisco.1993. *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Blum Valenzuela, Roberto.1996. *De la política mexicana y sus medios. ¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?*, México, CIDAC, Miguel Angel Porrúa.
- Boissevain, Jeremy.1974. *Friends of friends. Net works, manipulators and coalitions*, New York, St Martin's Press.
- Bourdieu, Pierre.1991."Authorized Language: the social conditions for the effectiveness of ritual discourse" en: Bourdieu, Pierre, *Language and Symbolic Power*, Edited and Introduced by John B. Thompson, Cambridge, Polity Press.
- \_\_\_\_\_1995. "La lógica de los campos" en: Bourdieu, Pierre y Loïc J.D. Wacquant, *Respuestas. Por una antropología reflexiva*, México, editorial grijalbo.
- \_\_\_\_\_1997. *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama.
- \_\_\_\_\_2000. *Poder, derecho y clases sociales*, Bilbao, Editorial Desclée de Brouwer.
- Budge, Ian y Michael Laver.1992. *Party policy and government coalitions*, London, St. Martin's Press.
- Cabrera, Luis.1974. *Las relaciones entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo*, México, Partido Revolucionario Institucional, Materiales de cultura y divulgación política núm. 18.
- Calderón Vega, Luis.1992a. *Memorias del PAN (1939-1946)* Vol. I, México, EPESSA, Tercera edición.
- \_\_\_\_\_1992b. *Memorias del PAN (1946-1950)* Vol. II, México, EPESSA, Segunda edición.
- Camp, Roderic Ai.,1976. "El sistema mexicano y las decisiones sobre el personal político" en: *Foro Internacional*, Vol. XVII, núm. 1 julio-septiembre.
- \_\_\_\_\_1986. "Relaciones familiares en la política mexicana" en: *Foro Internacional*, Vol. XXVI, núm. 3, enero-marzo.

- \_\_\_\_\_ 1992. *Biografías de políticos mexicanos, 1935-1985*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ 1995. "Mexico's Legislature: Missing the Democratic Lockstep?" en: Close, David, (ed), *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Lynne Rienner Publishers.
- \_\_\_\_\_ 1996. *Reclutamiento político en México, 1884-1991*, México, Siglo XXI editores.
- Campos, Emma. 1994. "¿Realmente se reeligen los diputados? El caso del PAN", en: *Este País*, Revista mensual, número 45, diciembre.
- \_\_\_\_\_ 1996. "Los legisladores del PRI de 1934 a 1997: la perversidad de la no-reelección" en: *Quórum*, segunda época, año V, núm. 38, enero.
- Camposeco Cadena, Miguel Angel. 1990. *De las Sesiones, Serie Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura.
- \_\_\_\_\_ 1993a. *De las iniciativas. Serie Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, segunda edición.
- \_\_\_\_\_ 1993b. *El orden del día. Serie Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, segunda edición.
- Carbó, Teresa. 1987. ¿Cómo habla el poder legislativo en México? en: *Revista Mexicana de Sociología*, año XLIX., Vol. XLIX, núm. 2, abril-junio.
- \_\_\_\_\_ 1993. *El discurso parlamentario mexicano entre 1920-1950: un estudio de caso en metodología de análisis de discurso*, Tesis Doctoral, CELL, El Colegio de México.
- Cárdenas Gracia, Jaime F. 1996. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carpizo, Jorge. 1978. *El presidencialismo mexicano*, México, siglo XXI editores.
- Carr, Barry. 1996. *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, México, Editorial Era.
- Carrillo, Blouin, Elsa. 1996. *Los informes presidenciales en México: 1877-1976. ¿Ruptura o continuidad?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carrillo, Ulises y Alonso Lujambio. 1998. "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano, 1997 - 2000" en: *Revista Mexicana de Sociología*, Año LX, núm 2, abril -junio., pp. 239 -264
- Casar, Ma. Amparo. 1996. "Las bases político - institucionales del poder presidencial en México" en: *Política y gobierno*, Vol. III, núm. 1, primer semestre.
- \_\_\_\_\_ 2000. "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999" en: *Política y gobierno*, Vol VII, núm. 1, primer semestre; pp.183-202.
- Casillas, Carlos. 1998. "Gobierno dividido en México. Una nueva manera de hacer política" en: *Nexos*, núm. 250, octubre.
- Castaintgs Teillery, Juan. 1993. "Ensayo sobre una visión antropológica de los informes presidenciales" (mimeo) Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Castillo Peraza, Carlos. 1997. "De la fuerza a la maña: la lenta apertura del Poder Legislativo mexicano a la oposición política entre los años 1943 y 1958" en: *Diálogo y Debate*, Año I, núm. 1, abril-junio.

- Close, David, (ed).1995. *Legislatures and the new democracies in Latin America*, Lynne Rienner Publishers.
- Cohen, Abner.1981. *The politics of elite culture. Explorations in the dramaturgy of power in a modern african society*, Berkeley: University of California Press.
- Colomer, Josep M. 1990. *El arte de la manipulación política. Votaciones y teoría de juegos en la política española*, Barcelona, Editorial Anagrama.
- \_\_\_\_\_ 2001. *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel.
- Collado Moreno, Jorge. 1985. "El proceso y la práctica legislativos" en: *Política y proceso legislativos*, México, coloquio Senado de la República/UNAM, Miguel Angel Porrúa,. pp. 195-222
- Collier, David.1985. *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Collins, Randall. 1994. "Cadenas rituales de interacción, poder y propiedad: la conexión micro-macro como un problema teórico basado en lo empírico" en: Alexander, Jeffrey, Bernhard Giesen, Richard Münch y Neil J. Smelser (compiladores), *El vínculo micro-macro*, México, universidad de Guadalajara, Gama Editorial.
- Congressional Quartely Inc.1992.*El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento*, México, Limusa-Noriega editores.
- Cook, Lorena, Kevin Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (ed).1996. *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, Editorial Cal y Arena.
- Córdova Vianello, Lorenzo. 1994. "El sistema presidencial en México. Orígenes y razones" en: Cordova, Vianello,Gutierrez, Bolaños, Carbonell, Peláez y Silva, *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, editorial Aldus..
- Córdova,Arnaldo.1985. "La práctica y el proceso legislativos" en: *Política y proceso legislativos*, México, coloquio Senado de la República/UNAM, Miguel Angel Porrúa;. pp. 167-174.
- \_\_\_\_\_ 1989. *La revolución y el Estado en México*, México, editorial Era, Colección Problemas de México.
- Cornelius, Wayne. 1990."México: Salinas and the PRI at the cossroads" en: *Journal of Democracy*, Vol. 1, núm. 3.
- Cosío Villegas, Daniel. 1957. *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Editorial Hermes.
- \_\_\_\_\_1978. *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, México, cuadernos de Joaquín Mortíz, undécima edición.
- Costeloe, Michael.1996. *La primera República Federal en México (1824-1835). Un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, México, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión.
- Crespo, José Antonio.1996. *Jaque al Rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México*, México, editorial Joaquín Mortiz..
- \_\_\_\_\_ 1998. "Circos Parlamentarios" en: *Reforma*, Lunes 7 de diciembre de 27 A.
- Chardenagor, André.1983. *Razón de ser del parlamento*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LI, Legislatura, (Serie estudios parlamentarios no. 3)
- Chastenet, Jaques.1947. *El parlamento en Inglaterra*, Buenos Aires, Argos.
- Davidson, Roger y Walter Oleszek.1985.*Congress and its members*, Washington, Congressional Quartelly Inc.
- Dahl, Robert A.1989. *La poliarquía. Participación y oposición*, Buenos Aires, Editorial Tecnos, 1989

- De la Garza, Rudolph.1972. *The mexican Chamber of Deputies and the political system*, Tesis de Doctorado, University of Arizona, Tucson.
- \_\_\_\_\_ 1975. "La función reclutadora de la Cámara de Diputados" en: *Revista Mexicana de Ciencia Política*, año XXI, nueva época, abril-junio.
- De Riz, Liliana, (et. al).1986. *El parlamento hoy*, Buenos aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Delhumeau, Antonio.1977. *México: realidad política de sus partidos*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, segunda edición.
- Denzau, Arthur y Douglas North. 2000, "Shared mental models: ideologies and institutions"en: Arthur Lupia, Mathew McCubbins y Samuel Popkin [eds.] *Elements of reason. Cognition, choice, and the bounds of rationality*. USA: Cambridge University Press.
- Di palma, Giussepe.1977. *Surviving without governing: the italian parties in parliament*, Berkeley, California Univ. of California.
- Dodd, Lawrence.1995."El Congreso, la presidencia y la experiencia norteamericana: una perspectiva transformacional" en: Thurber, James A. *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el Presidente y el Congreso*, Buenos Aires, Editorial Heliasta;. pp.311-342.
- Douglas, Mary.1996. *Cómo piensan las instituciones*, Madrid, Alianza Universidad, 1996.
- Duverger, Maurice.1992a.*Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, Decimotercera reimpresión.
- \_\_\_\_\_ 1992b.*Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, segunda reimpresión.
- Elias, Norbert.1982., *La Sociedad Cortesana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Elster, Jon.1989. *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*, México, fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios 510.
- \_\_\_\_\_ 1992. *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*, Barcelona, Gedisa.
- \_\_\_\_\_ (comp.).2001. *La democracia deliberativa*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- Enríquez Perea, Alberto.1988. "Los sectores populares en la Cámara de Diputados; la XXXVII Legislatura del Congreso de la Unión. 1937-1940" en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XXXIV.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro (coord.).2000. *Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Plaza y Valdés.
- Farías, Luis M.1982. "Con siete partidos en la cámara se aleja la agitación" en: *Praxis de la Reforma Política 1979-1982. Pensamiento del diputado Luis M. Farías*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LI Legislatura.
- \_\_\_\_\_ 1993. *Así lo recuerdo. Testimonio político*, México, Fondo de Cultura Económica, segunda edición.
- Fenno, Richard.1962. "The House Appropriations committee as a political system: the problem of integration" *American Political Science Review*, Vol. LVI, núm. 2, june.
- Gamas Torruco, José.1976. *Regímenes parlamentarios de gobierno: Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Estudios Comparativos.

- Gargarella, Roberto.1992. "El presidencialismo como sistema contramayoritario" en: Carlos Santiago Nino (ed.) *El Presidencialismo puesto a prueba*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Garrido, Luis Javier.1987. "Un partido sin militantes" en: Loeza, Soledad y Rafael Segovia (Comp.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México.
- Geertz, Clifford.1980. *Negara: The theatre state in Nineteenth-Century Bali*, Princeton.
- \_\_\_\_\_ 1992.*La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa, quinta reimpression.
- Giddens, Anthony.1995. *La Constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu editores.
- Gil Villegas, Francisco (coord.).1994.*El Congreso mexicano. Estructura, organización, funcionamiento, análisis político*, México, Cámara de Diputados LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas.
- \_\_\_\_\_ 1996. "Cambio constitucional en México durante el sexenio de Salinas de Gortari" en *Foro Internacional*, México, Vol. XXXVI, núm. 1-2, enero-junio.
- Gimate Welsh, Adrian (coord ).1997.*La Argumentación Parlamentaria 1982-1996*, Enciclopedia Parlamentaria, Vol. II, Serie II; México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión LVI Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, Miguel Ángel Porrúa.
- Giménez Montiel, Gilberto.1983. "La controversia ideológica en torno al VI Informe de José López Portillo. Ensayo de análisis argumentativo" en: *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLV, núm.2, abril - junio.
- Gluckman, Max.1978. *Política, derecho y ritual en la sociedad tribal*, Madrid, Akal.
- Goffman, Erving.1981. *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Gómez Tagle, Silvia.1990. *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ 1994. *De la alquimia al fraude en las elecciones mexicanas*, México, García y Valadés editores.
- \_\_\_\_\_ 1997. *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- Gómez, Pablo.1989. *México 1988: disputa por la presidencia y lucha parlamentaria*, México, Ediciones de Cultura Popular.
- González Casanova, Pablo.1965. *La Democracia en México*, México, Editorial Era, 1965.
- González Fernández, José Antonio.1988. "Las comisiones del H. Congreso de la Unión" en: *Obra jurídica mexicana*, Tomo V, México, Procuraduría General de la República y Gobierno del estado de Guerrero; pp. 4512-4531
- González Oropeza, Manuel.1985. "Las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión" en: *Política y proceso legislativos*, México, Miguel Angel Porrúa - UNAM..
- \_\_\_\_\_.1994. "Las comisiones del Congreso de la Unión en México" en: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *El poder Legislativo en la actualidad*, México, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas;. pp. 81-86
- Goodspeed, Stephen Spencer.1955. "El papel del jefe del ejecutivo en México", en: *Problemas agrícolas e industriales de México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, Vol VII.

- Granados Chapa, Miguel Angel.1998. *Vivir en San Lázaro. Cien días de una legislatura*, México, editorial Océano.
- Grimes, Ronald.1981. *Símbolo y Conquista. Rituales y teatro en Santa Fe, Nuevo México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981
- Guerra, François-Xavier.1990. "Las elecciones legislativas de la Revolución mexicana. 1912" en: *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales Año LII, núm.2, abril-junio. .
- \_\_\_\_\_ 1991. *México: del antiguo régimen a la revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, Vol. 1, segunda edición.
- Gutierrez, Roberto.1989. "Cultura política y transición a la democracia. PRI y PRD en la coyuntura actual" en: *Sociológica*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, año 4, núm. 11 septiembre -diciembre.
- Hammersley, Martyn y Paul Atkinson.1994. *Etnografía. Métodos de investigación*, Barcelona, Paidós.
- Hungtinton, Samuel.1994. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Hurtado, Javier.1993. *Familias, política y parentesco. Jalisco 1919-1991*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Instituto de Estudios de la Transición Democrática (IETD).1999. *¿Quién es quién en el Congreso. Diputados y Senadores LVII Legislatura, 1997-2000*, México, IETD.
- Jones, Rochelle y Peter Woll.1979. *The private world of Congress*, New York, The Free Press.
- Juárez, Miguel Angel.1998. *Revolución de terciopelo. El nacimiento de la democracia en México*, México, Editorial resistencia.
- Kapferer, Bruce.1972. *Strategy and transaccion in an african factory*, Manchester, Manchester University Press.
- Kertzer, David.1988. *Ritual, politics and power*, Yale University Press, 1988.
- King, Anthony.1990. "Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany" en: Norton; Philip, *Legislatures*, Oxford University Press.
- Knapp, Frank A.1953. "Parliamentary Government and the Mexican Constitution of 1857: a Forgotten phase of Mexican Political History" en: *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 33, febraury.
- Krsticevic, Viviana.1992. "Presidencialismo en América Latina", en: Nino, Carlos Santiago, Gargarella, Roberto (et, al), *El presidencialismo puesto a prueba*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Kornberg, Allan.1964. "The rules of the game in the canadian House of Commons" *The Journal of Politics*, Vol XXVI, núm. 2, mayo.
- \_\_\_\_\_and Lloyd Musolf.1970. *Legislatures in Developmental Perspective*, Duke University Press, Durham, N.C.
- \_\_\_\_\_ ed. 1971. *Legislatures in comparative perspective*, New York, D Mc Kay.
- Krauss, Ellis y Jon Pierre. 1990. "La declinación de los partidos dominantes: política parlamentaria en Suecia y Japón en la década de 1970 " en: Pempel, T. J., (comp.) *Democracias Diferentes. Los regímenes con un partido dominante*, México, Fondo de Cultura Económica,.
- Krauze, Enrique.1997. *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets editores.

- Krotz, Esteban.1990 "Antropología, elecciones y cultura política" en: *Nueva Antropología*, Vol. XI. Núm. 38, México, octubre.
- La Palombara, Joseph.1974. *Politics within nations*, New Jersey, Prentice Hall.
- Lajous, Alejandra.1979a. "El Partido Nacional Revolucionario y el Congreso de la Unión" en: *Revista Mexicana de Sociología*, año XLI, Vol, XLI, núm. 3, julio-septiembre.
- \_\_\_\_\_ 1979b. *Los orígenes del partido único en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Langston, Joy.1998. "Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados" en: *Política y gobierno*, Vol. V, núm. 2, México, segundo semestre.
- Laver, Michael.1999. Divided Parties, Divided Government, *Legislative Studies Quarterly*, XXIV, 1 Febrary ; pp. 5 -29.
- Lees, John D. and Shaw, Malcolm.1979. *Commitees in legislatures: a comparative analysis*, USA, Duke University Press..
- Lehr, Volker.1984. *Manual biográfico del Congreso de la Unión, LII Legislatura*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, ENEP-Acatlán,.
- Lewellen, Ted C.1985. *Introducción a la antropología política*, España, Ediciones bellaterra.
- Liebert, Ulrike.1992. "El parlamento como foro central en la consolidación democrática: una exploración preliminar" en: *Estudios Parlamentarios*, Revista de Política y Derecho Parlamentario, México, Año I, Núm. 1, junio-julio .
- Lijphart, Arend (ed).1992. *Parliamentary versus Presidential Government* , Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_.1998. *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Barcelona, Ariel, 3ª. Edición.
- Linz, Juan. 1994. "Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?". en: Linz, Juan y Arturo Valenzuela (ed.), *The Failure of presidential democracy. Comparative perspectives, Vol. 1*. USA: The Johns Hopkins University Press.
- Loeza, Soledad.1987. "El partido Acción Nacional: de la oposición leal a la impaciencia electoral" en: Loeza, Soledad y Rafael Segovia, (Comp.) *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_.1999. *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lomnitz Adler, Larissa.1998a. *Redes sociales, cultura y poder. Ensayos de antropología latinoamericana*, México, Flacso, Miguel Angel Porrúa, primera reimpresión.
- \_\_\_\_\_ y Ana Melnick.1998b. *La cultura política chilena y los partidos políticos de centro. Una explicación antropológica*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- López Moreno, Javier.1993. *Reformas constitucionales para la modernización*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Loza Otero, Nicolás y Álvaro López Lara.2001. "La cultura legislativa en los Congresos Estatales: estudio de opiniones y actitudes de los diputados locales en México", México, 2001, UAM-Xochimilco.
- Lujambio, Alonso.1993. "Reelección legislativa y estabilidad democrática" en: *Estudios*, no. 32 primavera.
- \_\_\_\_\_.1995. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- \_\_\_\_\_ e Ignacio Marván.1997. "La formación de un sistema electoral "netamente mexicano". La reforma de los "diputados de partido", 1962-1963" en: *Diálogo y Debate.*, Publicación Trimestral, abril-junio.
- \_\_\_\_\_1998. *Mesa Directiva y Comisión de Gobierno. Una anomalía parlamentaria mexicana en perspectiva comparada*, Centro de Investigación y Docencia Económicas. División de Estudios Políticos, Documento de Trabajo, número 86, México.
- \_\_\_\_\_1999. "Entre el pasado y el futuro: la ciencia política y el Poder Legislativo en México" en: Merino, Mauricio, (coord. ) *La ciencia política en México*, México, Fondo de Cultura Económica, Conaculta; pp.75-92
- \_\_\_\_\_2000a."Adiós a la excepcionalidad. Régimen Presidencial y Gobierno Dividido en México" en: *Este País. Tendencias y opiniones*, Núm. 107, febrero; pp. 2-16
- \_\_\_\_\_2000b. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, editorial Océano.
- Lukes, Steven.1977. "Political Ritual and social integration" en: *Essays in social theory*, New York, Columbia University Press.
- Mabry, Donald.1974."Mexico's Party Deputy System. The First Decade", *Journal of Interamerican Studies*, Vol. 16, núm. 2.
- Mac Gregor, Josefina.1983. *La XXVI Legislatura. Un episodio en la historia legislativa de México*, México, México, Cámara de Diputados LII Legislatura, Instituto de Investigaciones legislativas.
- Mainwaring, Scott.1990. "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review*, Vol. XXV, núm, 1.
- \_\_\_\_\_1993a."Presidentialism multipartidism, and democracy. The difficult combination" *Comparative Political Studies*, Vol. 26, no. 2, july; pp. 213-219;
- \_\_\_\_\_ and Matthew S. Shugart.1993b. "Juan Linz: Presidencialismo y Democracia (Una revisión crítica)" en: *Foro Internacional.*, Vol. XXXIII, núm. 4, octubre - diciembre; 653 - 683
- \_\_\_\_\_ and Timothy Scully, (ed).1995. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford California, Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_ y Matthew, Shugart.1996. "El presidencialismo y los sistemas de partido en latinoamérica" en: Soberanes, José Luis y Diego Valadés, (comp)., *La Reforma del Estado. Estudios comparados.*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Manzanilla Schaffer, Víctor.1998. *Confesiones políticas. Síntesis de mis memorias*, México, Grigalbo.
- Manzella, Andrea.1987.*El parlamento*, México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, (Serie estudios parlamentarios núm.1).
- March, James y Johan Olsen.1997a. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_.1997b. "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional" en: *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, primer semestre.
- Marván Laborde, Ignacio.1997. *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones sobre la formación de un nuevo régimen*, México, Ed. Océano.
- Mateos, Juan Antonio.1912. *Historia parlamentaria de los Congresos mexicanos de 1821 a 1857* México, V.S. Reyes Impresor, 25 Vols.
- Matthews, Donald.1960. *U.S. Senators and their world*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.



- Mayhew, David.1991. *Divided we govern: 1946-1990*, New Haven, Yale University Press.
- Mezey, Michael.1979. *Comparative Legislatures*, Durham: Duke Univ. Press.
- \_\_\_\_\_.1995." La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso" en: James Thurber, *La Democracia Dividida. Cooperación y conflicto entre el Presidente y el Congreso*, Buenos Aires, Editorial Heliasta.
- Mijangos Borja, María de la Luz.1994. "El Control del presupuesto en una democracia" en: *El poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Universidad Autónoma de México.
- Molinar Horcasitas, Juan.1991. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, segunda edición, 1991.
- \_\_\_\_\_. y Jeffrey Weldon.1990. "Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo" en: *Revista Mexicana de Sociología*, Año LII, núm. 4, octubre -diciembre.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Changing the balance of power in a hegemonic party system: the case of Mexico" en: Lijphart, Arend and Carlos Waisman, *Institutional design in new democracies. Eastern Europe and Latin America*, USA, Westview Press. pp. 137-159.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Renegociación de las reglas del juego: el Estado y los partidos políticos" en: Serrano, Mónica y Bulmer-Thomas, *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, México, Fondo de Cultura Económica. pp.44-63
- Mollinelli, Guillermo.1991. *Presidentes y Congresos en Argentina. Mitos y realidades*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Monsalve, Sofía y Sottoli, Susana. 1998."Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico - empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas" en: Nohlen, Dieter y Mario Fernández (editores), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad.
- Monsiváis, Carlos. 1993. "En virtud de las facultades que me han sido otorgadas... Notas sobre el presidencialismo a partir de 1968" en: Semo, Ilán (comp.) *La transición interrumpida, México 1968-1988*, México, Universidad Iberoamericana, Nueva Imagen.
- Moreno Collado, Jorge.1985. "El proceso y la práctica legislativos" en: *Política y proceso legislativos*, México, Senado de la República/UNAM, Miguel Angel Porrúa.
- \_\_\_\_\_.1996. "Comisiones Legislativas en la Cámara de Diputados" en: *Quórum*, segunda época, año V, núm. 44, julio.
- Morgenstern, Scott.1997. *The sectoral connection: electoral systems and legislative cohesion*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas. División de Estudios Políticos, Documentos de Trabajo núm. 65.
- Nacif Hernández, Benito. 1995. *The mexican Chamber of Deputies: the political significance of non-consecutive reelection*, tesis doctoral, Faculty of Social Studies at the University of Oxford.
- \_\_\_\_\_. 2000."El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México" en: Germán Pérez y Antonia Martínez (comp). *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura, Flacso, Miguel Angel Porrúa.
- Nava Polina, Ma. Del Carmén y Jorge Yañez López.1997. "El ajuste en las Comisiones" en: *Enfoque*. Suplemento dominical del periódico Reforma, núm. 196, 12 de octubre.
- \_\_\_\_\_. Weldon, Jeffrey A. y Yañez López, Jorge.2000. "Cambio Político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998" en:

- Germán Pérez y Antonia Martínez (comp). *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura, Flacso, Miguel Angel Porrúa.
- \_\_\_\_\_, Jeffrey Weldon y Jorge Yañez. 2000. "Expediente final de la 57 Legislatura", *Reforma*, 17 de mayo, 12 A
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández (editores). 1993. *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1998.
- Noriega Elío, Cecilia.1994. "Los grupos parlamentarios en los congresos mexicanos, 1810-1857. Notas para su estudio" en: Beatriz Rojas (coord.) *El poder y el dinero. Grupos y regiones mexicanos en el siglo XIX*, México, Instituto Mora.
- North, Douglass C.1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Economía Contemporánea.
- Norton, Philip, (ed.). 1990a. *Parliaments in Western Europe*, London, Frank Cass.
- \_\_\_\_\_. (ed). 1990b. *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press,.
- Ochoa Campos, Moises. 1973. *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura.
- Oleszeck,Walter.1989.*Congresional procedures and the policy process*, Washington D.C., Congressional Quartely Inc.
- Olson, David. 1980. *The Legislative Process. A Comparative Approach*, New York, Harper and Row, Publishers.
- Olson, Mancur.1992. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y teoría de grupos*, México, Limusa, Grupo editorial Noriega.
- Pacheco, Guadalupe y Reyes del Campillo. 1987. "La distribución de candidaturas a diputados en el PRI (1979-1985)" en: *Argumentos*, UAM-X, no. 2, noviembre.
- Palavicini, Félix. 1913. *Los Diputados. Lo que se ve y lo que no se ve de la Cámara*, México, Tipografía El Faro.
- Panebianco, Angelo. 1990. *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial.
- Paoli Bolio, Francisco José.1989. "Legislación electoral y proceso político:1917-1982" en: González Casanova, Pablo, *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 2ª. Edición.
- Patiño Camarena, Javier. 1989. "Las elecciones de diputados: su significado político, jurídico y estadístico" en: Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, segunda edición.
- Paz, Octavio.1994. "El ogro filantrópico" en: *El peregrino en su patria. Historia y política de México*, Obras completas, Vol. 8., México, Fondo de Cultura Económica.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalia.1997. *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Pellet Lastra, Arturo.1995. *El poder parlamentario. Su origen, apogeo y conflictos*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- Peralta Burelo, Francisco.1995.*Crónicas y anécdotas de la LVI Legislatura*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 4 de abril.
- Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás.1989. *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, serie de Derecho.

- Pfiffner, James P. 1995. "El gobierno dividido y el problema del ejercicio del poder" en: Thurber, James, (comp. ) *La Democracia Dividida. Cooperación y conflicto entre el Presidente y el Congreso*, Buenos Aires, Editorial Heliasta,.
- Picatto, Pablo. 1991. *Congreso y Revolución*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- Polsby, Nelson. 1968. "The institucionalization of the U.S. House of representatives" *American Political Science Review*, núm. 62.
- \_\_\_\_\_ 1990. "Legislatures", en: Norton, Philip (ed), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press.
- Prud'home, Jean-François. 1996a. "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)" en: *Política y gobierno*, Vol. III, núm. 1, México, primer semestre.
- \_\_\_\_\_ 1996b. *El PRD: su vida interna y sus elecciones estratégicas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos, Documento de trabajo, número 39.
- \_\_\_\_\_ 1997. *The National Action Party's (PAN) Organization Life and Strategic Decisions*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos, Documento de trabajo, número 59.
- Przeworski, Adam, (et.al.). 1996. "¿Qué hace durables a las democracias?" en: *Crónica Legislativa*, Año V, Nueva Época, núm. 8, abril-mayo.
- Purcell, Susan Kauffman. 1973. "Decision - Making in an Authoritarian Regime: Theoretical Implications from a Mexican Case Study", en: *World Politics*, Vol. 26, núm. 1, octubre.
- Rabasa, Emilio. 1957. *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, tercera edición, 1957.
- Raiffa, Howard. 1991. *El arte y la ciencia de la negociación*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Raigosa Sotelo, Luis. 1991. "Las comisiones parlamentarias en el Congreso mexicano" en: *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, Vol. I, núm. 3, septiembre-diciembre.
- Ramos, Jaime. 1993. *Los de arriba. La cultura y el ejercicio del poder entre los mexicanos*, México, Editorial Planeta.
- Ramos, Samuel. 1951. *El perfil del hombre y la cultura en México*, Madrid, Espasa Calpe.
- Rendón Corona, Armando. 1990. *La renovación de la clase política en México, 1940-1977*, México, UAM- Iztapalapa.
- Reyes del Campillo, Juan. 1990. "El movimiento obrero en la Cámara de Diputados" en: *Argumentos*, UAM-X, no. 9, abril.
- \_\_\_\_\_ 1994. "Presidencialismo y representación funcional en el PRI" en: *Iztapalapa*, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, año. 14, núm. 34, julio - diciembre.
- \_\_\_\_\_ 1996. *Modernización política en México: elecciones, partidos y representación (1982-1994)*, México, UAM-Xochimilco.
- Reyes Heróles, Federico. 1987. "Diciembre de 1982: el parto legislativo de un sexenio" en: *Contrahechuras mexicanas*, México, Joaquín Mortiz-Planeta,.
- \_\_\_\_\_ 1991. "El presidencialismo como cultura" en: *El poder. La democracia difícil*, México, Grijalbo.
- \_\_\_\_\_ 1997. "Por qué del presidencialismo" en: *Diálogo y Debate*, publicación trimestral, México, año 1, núm. 2, julio - septiembre.
- Reynoso, Víctor Manuel. 1993. "El Partido Acción Nacional: ¿la oposición hará gobierno?" en: *Revista Mexicana de Sociología*, Año LV/núm. 2, abril-junio.

- Rincón Gallardo, Gilberto.1979. "Cómo y por qué vamos a las elecciones" Informe de la Comisión Ejecutiva al IX Pleno del Comité Central del PCM, 16-1- 1979. En: *El Registro Electoral del PCM*, México, Ediciones de Cultura Popular.
- Rivera Sánchez, José Abel.1998. "Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas" en: *Política y gobierno*, Vol. V, núm.2, México, segundo semestre. pp. 531-572
- Rodríguez, Jaime E.1991. "La Constitución de 1824 y la formación del Estado mexicano" en: *Historia Mexicana*, Vol. XL, núm. 3, enero-marzo.
- Rojas, Rafael.1997. *La nueva sociabilidad política. Facciones parlamentarias, grupos de opinión y logias masónicas en los orígenes del estado mexicano*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos, Cuadernos de Trabajo, número 76.
- Rose-Ackerman,Susan.1994."La profesionalización del Poder Legislativo mexicano. Experiencias del Congreso de Estados Unidos" en: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *El poder Legislativo en la actualidad*, México, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Rosell, Mauricio.2000.*Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura, Miguel Angel Porrúa,.
- Sachman Torres, Ignacio.1991. *San Lázaro en llamas*, México, El Nacional, 1991.  
 \_\_\_\_\_1988. *Yo Diputado. Las intimidaciones del Colegio Electoral*, México, El Nacional, 1988.
- Saiz Arnaiz, Alejandro.1989. *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- Salado Álvarez, Victoriano.1985. *Memorias. Tiempo viejo-tiempo nuevo*, México, editorial Porrúa, colección Sepan Cuantos núm. 477.
- Sánchez Navarro, Ángel.1995. *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Sánchez, Marco Aurelio.1999. *PRD: la élite en crisis. Problemas organizativos, intermediación ideológica y deficiencias programáticas*, México, Plaza y Valdés.
- Sartori, Giovanni.1994. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sayeg Helú, Jorge.1991. *El Poder Legislativo mexicano*, México, editorial Trillas.
- Scott, Robert.1974."Politics in Mexico" en: Almond, Gabriel y Powell, George, (eds) *Comparative Politics Today: a world view*, Boston, Little Brown.
- Schmidt, Samuel.1996. *Humor en serio. Análisis del chiste político en México*, México, Nuevo Siglo, Aguilar.
- Segovia, Rafael.1974."La reforma política: el Ejecutivo Federal, el PRI y las elecciones de 1973" en: Segovia, Rafael y Soledad Loaeza, *La vida política en México (1970-1973)*, México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.
- Serrano Migallón, Fernando.1995. *Toma de posesión: el rito del poder*, México, Editorial Porrúa, colección Sepan cuantos, núm. 658.
- Serrano, Mónica.1998. "El legado del cambio gradual: reglas e instituciones bajo Salinas" en: Serrano, Mónica y Bulmer-Thomas, *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Shugart, Matthew y John Carey.1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press.

- \_\_\_\_\_1997. "Dinámicas electorales: eficiencia e ineficiencia", en: *Crónica Legislativa*, Organo de Información de la LVI Legislatura, Año VI, nueva época, núm. 12., diciembre - enero.
- Sierra, María Teresa.1987. *El ejercicio discursivo de la autoridad en asambleas comunales (metodología y análisis del discurso oral)*, México, Cuadernos de la Casa Chata, núm. 146.
- Sinkin, Richard N., "The mexican constitutional Congress, 1856-1857: a statistical analysis" en: *The Hispanic America Historical Review*, Vol.53, núm. 1, 1973.
- Smith, Peter.1973. "La política dentro de la revolución: el Congreso Constituyente de 1916-1917" en: *Historia mexicana*, Vol. XXII, núm.3, enero-marzo.
- \_\_\_\_\_1977. *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México*, México, El Colegio de México.
- Smith, Steven.1989. *Call to Order. Floor Politics in the House and Senate*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Sordo Cedeño, Reynaldo.1993.*El Congreso en la primer república centralista*, México, El Colegio de México/Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- \_\_\_\_\_1994."El Congreso y la formación del Estado en México, 1821-1855" en: Zoraida Vázquez, Josefina (coord.) *La fundación del Estado mexicano*, México, Nueva Imagen., pp.135-187
- Strauss, Anselm.1978. *Negotiations. Varieties, contexts, processes and social order*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Suárez Farías, Francisco.1990. "Normas y prácticas del liderazgo político en México: de la élite política a la tecnocracia" en: Ramírez Sáiz, Juan Manuel, *Normas y prácticas morales y cívicas en la vida cotidiana*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Miguel Angel Porrúa.,
- \_\_\_\_\_1991. *Elite tecnocracia y movilidad política en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, DCSH.
- Suleiman, Ezra N.1986. *Parliaments and parliamentarians in democratic politics*, New York, Holmes and Meier.
- Swartz, Marc, Víctor Turner y Arthur Tuden.1994. *Political anthropology*, Aldine, Chicago,
- Swenson, Peter.1982. "The Influence of Recruitment on the Structure of Power in the U.S. House, 1870-1940" *Legislative Studies Quarterly*, Vol. VII, núm. 1, Febrary.
- Teutli Otero, Jesús.1973."El ceremonial" en: Ochoa Campos, Moisés, *Derecho Legislativo mexicano*, México, XLVIII Legislatura, Cámara de Diputados.
- Tosi, Silvano.1996. *Derecho parlamentario*, México, Cámara de Diputados LVI Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, Miguel Angel Porrúa.,
- Trejo Delarbre, Raúl.1991. "La Cámara, el debate, la catarsis" en: *Los mil dias de Carlos Salinas*, México, El Nacional.
- Thurber, James A.1995. *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el Presidente y el Congreso*, Buenos Aires, Editorial Heliasta.
- Turner, Victor.1974. *Dramas, fields and metaphors*, Ithaca, Cornell University. Press.
- Turner, Victor.1979. *El proceso ritual. Estructura y Antiestructura*, Madrid, Taurus.
- Ugalde, Luis Carlos.2000. *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, Miguel Angel Porrúa.

- Valadés, Diego.1978."El poder Legislativo en México (1950-1975)" en: *Evolución de la Organización político-constitucional en América Latina*, México, UNAM.
- \_\_\_\_\_1998. *El control del poder*, México, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Varela, Roberto.1984. *Expansión de sistemas y relaciones de poder. Antropología política del estado de Morelos*, México, Departamento de Antropología, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Vergara Tenorio, Rafael.1995.*El tamaño de las asambleas nacionales*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Tesis de licenciatura en Ciencia Política.
- Villa Aguilera, Manuel.1987. *La institución presidencial: el poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, Coordinación de Humanidades UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- Wahlke, John et.al.1962. *The Legislative system: explorations in legislative behaviour*, New York, Wiley.
- Weatherford, J. McIver. 1985. *Tribes on the Hill*, Massachussets, Bergin and Garvey Publishers.
- Weber, Max .1974. Economía y sociedad,. Esbozo de sociología comprensiva, México, Fondo de Cultura Económica, primera reimprisión.
- \_\_\_\_\_ 1984. "Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán" en: *Escritos Políticos*, Vol.I, México, Folios ediciones, segunda edición.
- Weldon,Jeffrey.1997a."Political sources of Presidentialismo in Mexico", en: Scott, Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, (ed), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_1997b. "El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho. Su desempeño legislativo 1934-1946", en: *Diálogo y Debate*, Año I, núm. 1, abril-junio.
- \_\_\_\_\_1997c. "El presidente como legislador: las iniciativas del Poder Ejecutivo en la Cámara de Diputados, 1917-1934", ponencia presentada en la reunión anual de LASA Latin American Studies Association, Guadalajara, 17-19 April.
- Wheare, Kenneth Clinton.1981. *Legislaturas*, México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, LI Legislatura, 176 p. (serie estudios parlamentarios no.2)
- Whitehead, Lawrence.1996."Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México" en: *Política y Gobierno*, Vol.III, núm. 1, México, primer semestre.
- Wildavsky, Aaron.1987. "Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation" en: *American Political Science Review*, Vol. 81, Núm. 1, march.
- Zaid, Gabriel.1995. *Adiós al PRI*, Editorial Océano.
- \_\_\_\_\_1987. *La economía presidencial*, México, Vuelta.
- Zamitis, Héctor y Carlos Hernández.1990. "La composición política de la Cámara de Diputados, 1949-1989" en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XXXVI.

## DOCUMENTOS

- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. 1917-1994. México, versión CD-R, LV Legislatura Comité de Biblioteca, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.
- México. 1998. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Actualizada con las reformas hasta marzo de 1997, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 1989. *Directorio de Comisiones y Comités*, México, Gran Comisión de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura.
- \_\_\_\_\_. 1991a. *Obra Legislativa*, México, Gran Comisión de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura.
- \_\_\_\_\_. 1991b. *El trabajo de los diputados. Informes de las Comisiones y Comités*, México, Gran Comisión de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura.
- \_\_\_\_\_. 1979. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Gran Comisión de la Cámara de Diputados, LI Legislatura.
- \_\_\_\_\_. 1934. (1994r), *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 3ª. Reimpresión, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.
- \_\_\_\_\_. 1992a. *Crónica de las reformas a los artículos 3º., 5º., 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Instituto de Investigaciones Legislativas.
- \_\_\_\_\_. 1992b. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. *Actividades en Comisiones y Comités*, LV Legislatura, segundo período de sesiones ordinarias, México, abril-julio.
- \_\_\_\_\_. 1993a. *Memoria de actividades del primer año de ejercicio constitucional*, LV Legislatura, noviembre de 1991 a octubre de 1992.
- \_\_\_\_\_. 1993b. *Crónica de la reforma política del Distrito Federal*, México, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Instituto de Investigaciones Legislativas.
- \_\_\_\_\_. 1993c. *Crónica de las reformas a los artículos 3º., y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Instituto de Investigaciones Legislativas.
- \_\_\_\_\_. 1994a. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Cámara de Diputados, LVII Legislatura.
- \_\_\_\_\_. 1994b. Dirección General de la Crónica Parlamentaria. Dirección del Diario de los Debates. *Informe del primer período ordinario de Sesiones, primer año de ejercicio de la LVI Legislatura*, México.
- \_\_\_\_\_. 1994c. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, *Crónica de la Reforma Política Federal*, México, LV Legislatura.
- \_\_\_\_\_. 1994d., *La Voluntad de nuestro pueblo. Memoria de la LV Legislatura*, México, Gran Comisión de la Cámara de Diputados.
- \_\_\_\_\_. 1995. Dirección General de la Crónica Parlamentaria. *Versión estenográfica de la reunión celebrada por la Comisión de Energéticos en la Cámara de Diputados*, sala de comisiones, 26 de abril.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura.

- Comisión de Energéticos..1996 Subcomisión de Petroquímica, *Informe sobre el proceso de desincorporación de activos de la petroquímica secundaria de PEMEX*, México, mimeografiado.
- Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas," Los frutos de una dirección plural" en: *Crónica Legislativa*, Órgano de Información de la LV Legislatura, núm. 6, diciembre de 1992.
- Crónica Legislativa*. 1993. Órgano de Información de la LV Legislatura, núm 11, octubre-noviembre.
- Partido Acción Nacional.1989 Departamento de Información Legislativa.. *Foro de legisladores*, México, Guadalajara Jalisco, 22-23 de julio.
- \_\_\_\_\_. 1991a. *Iniciativas de Ley presentadas por el PAN*, México, EPESSA.
- \_\_\_\_\_. 1991b."Historia del Partido Acción Nacional" en: *La Nación*, México, Suplemento especial, núm. 9, 12 de agosto; núm. 12, 21 de octubre.
- \_\_\_\_\_.1992."Historia del Partido Acción Nacional" en: *La Nación*, México, Suplemento especial, núm.20, 30 de marzo.
- \_\_\_\_\_.1996. Departamento de Información Legislativa, *Relación de las Iniciativas presentadas en la LV y LVI Legislatura*, México.
- Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. 1992. *Un año en la Cámara de Diputados*; México, LV Legislatura, 1992.
- Partido de la Revolución Democrática.1992. Grupo Parlamentario del PRD, *Balance del Primer Período de Sesiones de la LV Legislatura*, México, 1992 (mimeo).
- \_\_\_\_\_. 1993.Grupo Parlamentario del PRD, *Balance de la Actuación del Grupo Parlamentario durante el Segundo Período Ordinario de Sesiones del Primer Año de la LV Legislatura*, México (mimeo).
- Presidencia de la República.1988. Unidad de la crónica presidencial, *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano*, México, Editorial Diana, 1989.
- \_\_\_\_\_. 1988. Unidad de la crónica presidencial, *Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988.*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 1994. Unidad de la Crónica Presidencial. Dirección General de Comunicación Social, *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano*, Versión CD-Room, México, Universidad de Colima, Centro Nacional Editor de Discos Compactos.
- Sistema Integral de Información y Documentación (SIID). 1994. Cuadernos de Apoyo. *Proceso Legislativo de las iniciativas Presentadas en la LV Legislatura del Congreso de la Unión, 1991-1994*, México, Comité de Biblioteca e Informática, 1997.
- \_\_\_\_\_.1995. Cuadernos de Apoyo. *Composición de la LVI Legislatura del Congreso de la Unión, 1994-1997*, México, Comité de Biblioteca e Informática.
- \_\_\_\_\_. 1997. Cuadernos de Apoyo. *Proceso Legislativo de las iniciativas Presentadas en la LVI Legislatura del Congreso de la Unión, 1994-1997*, México, Comité de Biblioteca e Informática.



## ENTREVISTAS

Diputado Florencio Salazar Adame. Integrante del Grupo Parlamentario del PRI, Palacio Legislativo de San Lázaro, 14 de julio de 1994

Diputado Francisco Curi. Integrante del Grupo Parlamentario del PRD. Presidente de la Comisión de Energéticos en la LVI Legislatura, Palacio Legislativo de San Lázaro, 14 de julio de 1995.

Diputado Adolfo Aguilar Zinzer. Integrante del Grupo Independiente en la LVI Legislatura, Palacio Legislativo de San Lázaro, 20 de abril de 1995.

Diputado Francisco Peniche Bolio. Integrante del Grupo Parlamentario del PAN en la LVI legislatura. Palacio Legislativo de San Lázaro, 20 de abril de 1995.

Demetrio Sodi de la Tijera. Ex integrante del Grupo Parlamentario del PRI en la LIV legislatura. México, D.F. 13 de diciembre de 1994.

Diputado Juan Antonio Nemi Dib. Integrante del Grupo Parlamentario del PRI en la LV Legislatura. Palacio Legislativo de San Lázaro, 14 de julio de 1994.

Diputado Juan José Rodríguez Prats. Coordinador de la diputación de Tabasco del Grupo Parlamentario del PRI en la LV legislatura, Palacio Legislativo de San Lázaro, 27 de mayo de 1994.

Diputada Rosalbina Garavito Elías. Integrante del Grupo Parlamentario del PRD LV legislatura, Palacio Legislativo de San Lázaro, 2 de marzo de 1994

Diputado Ramón Sosamontes. Integrante del Grupo Parlamentario del PRD LVI Legislatura, Palacio Legislativo de San Lázaro, 6 de julio de 1995.

Diputado Francisco José Paoli Bolio. Integrante del Grupo Parlamentario del PAN en la LV Legislatura, 1994.

Diputado Jorge Moreno Collado. Integrante del Grupo Parlamentario del PRI en la LVI Legislatura, Palacio Legislativo de San Lázaro, 30 de enero de 1995.

Elizabeth Anaya. Asesora de la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en la LV Legislatura, Palacio Legislativo de San Lázaro, 7 de febrero de 1994.

Sr. Héctor de Antuñano y Lora. Director de la Crónica Parlamentaria, Palacio Legislativo de San Lázaro, 21 de abril de 1994, 2 de febrero de 1995.