

3

ORGANIZACIÓN, ESTRUCTURA
Y FUNCIONAMIENTO
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS



ORGANIZACIÓN, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

DINORAH DE LIMA JIMÉNEZ
*Universidad Pedagógica
Nacional*

CRISTINA GIL
*Dirección General
de Bibliotecas
Consejo Nacional para la
Cultura y las Artes*

3.1 INTRODUCCIÓN

La Cámara de Diputados tiene una función de enorme importancia social, pero ésta es, a menudo, poco conocida y escasamente valorada. Resulta lamentable que la prensa y los medios informativos resalten la espectacularidad de un diputado cuando éste se coloca ante la tribuna, pero ignoran el trabajo arduo y agotador que representa reformar, proponer y rechazar las leyes que necesita el país. Se ignora además, no tan sólo la labor de los diputados durante los meses intercalados entre las dos sesiones anuales, sino que también se desconoce el interés y el trabajo constante, permanente e incondicional que lleva a cabo el personal administrativo del Palacio Legislativo. Tal falta de información está presente, pese a que la historia de una nación la construyen precisamente aquellos involucrados directa o indirectamente en procesos de la actividad legislativa.

Este capítulo intentará rescatar el trabajo ignorado de la Cámara de Diputados, tanto de los propios diputados, como del personal administrativo que la integra. Aun cuando la mayoría de los autores que abordan el estudio de la Cámara de Diputados analizan aspectos fundamentales, en muchos casos se concentran más en las características de los debates y la relación que tiene la actividad de la Cámara de Diputados con las normas de la Constitución Mexicana, la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento Interno.¹ Otros autores prefieren establecer interesantes comparaciones entre congresos de diferentes países regidos por Constituciones similares a la de México.²

¹ En la literatura relacionada con el Poder Legislativo, los autores se centran fundamentalmente en dos aspectos: el proceso legislativo como tal y los elementos jurídicos y constitucionales que lo caracterizan. Ver, a manera de ejemplo, entre las obras más valiosas al respecto: Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 438 pp.; Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano* México, Porrúa, 1994, 1068 pp.; Daniel Moreno, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1993.

² Ver: Andrea Mazella, *El Parlamento* (Traducción del italiano a cargo del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados), México, 1987.

Las fuentes de información usadas por esos estudios, se caracterizan por la pluralidad informativa, pero en términos generales escasea el aspecto humano y vivencial de los individuos que participan en la vida cotidiana del Congreso. En el mejor de los casos, se basan en información documental interna de la Cámara, conjuntamente con la propia experiencia del autor como diputado. Otros autores prefieren apoyarse en referencias bibliográficas autorizadas, pero no hemos encontrado todavía ningún trabajo que aborde específicamente la manera en que los individuos conciben y expresan el funcionamiento y la organización de la Cámara de Diputados, sobre todo en aquellos aspectos que rodean a los debates.

En el presente estudio, se prefirió recurrir directamente a la información proporcionada por algunos actores que han gozado de una participación directa en las actividades de la Cámara. Por razones que escapan al control de la investigación, no fue posible abordar el tema de manera exhaustiva, ya que sólo fue posible entrevistar a nueve diputados de diferentes grupos parlamentarios, así como a los presidentes de los Comités y a los Directores de las Direcciones Generales que coordinan el funcionamiento administrativo de la Cámara. La información se obtuvo mediante entrevistas que, aun cuando en un principio estuvieron metodológicamente estructuradas, durante su aplicación sufrieron importantes modificaciones por parte de los entrevistados. Generalmente estos preferían abundar en temas específicos con base en su propia experiencia. Se decidió aprovechar al máximo estas modificaciones, no tan sólo para tener la posibilidad de contemplar aspectos no considerados previamente, sino también para obtener una información mucho más rica, dinámica y vivencial. La resultante, como se verá más adelante, fue la reconstrucción progresiva de piezas de un complejo rompecabezas que resultó, a final de cuentas, particularmente atractivo por el factor humano expresado en él.

Una cuestión que conviene anticipar desde ahora, es el *leit motiv* que subyace en gran

parte de las actividades de la Cámara: la madurez política reflejada en una tendencia progresiva hacia la pluralidad de ideas, la cual resulta especialmente perceptible a cualquiera que busque analizarla en su expresión cotidiana. Dicha tendencia adquiere un significado muy especial, sobre todo, si se analiza en el contexto histórico que ha configurado el desarrollo político de México en este siglo.

3.2 EL DESARROLLO POLÍTICO Y LOS ACTORES SOCIALES

Es difícil identificar la madurez política de los actores que representan y expresan un gobierno, salvo por la manera en que se manifiesta el ejercicio de sus poderes, es decir, por el dominio y control del hombre sobre la injusticia, el caos y el desorden. De manera muy especial, el ejercicio del Poder Legislativo, es decir, el ejercicio de ese dominio mediante la promulgación de leyes que deben ser cumplidas, constituye la piedra de toque entre un sistema político desarrollado, estable y maduro y uno que no lo es. En México, el Poder Legislativo ha protagonizado los fenómenos históricos más importantes de los últimos dos siglos.³ Desde la primera Constitución Mexicana, cristaliza el esfuerzo de hombres y mujeres por avanzar hacia una regulación humanizada, con ideas y palabras que continúan avanzando a lo largo y ancho de la dinámica del tiempo histórico.

En la actualidad, el ejercicio del Poder Legislativo por el Congreso de la Unión adquiere una tendencia cada vez más intensa hacia la consolidación de una legislación basada, tanto en la pluralidad, como en la necesaria convergencia, mediante el diálogo y la concertación. El pluralismo político constituye un término de gran fuerza expresiva. Supone la síntesis de las más diversas cosmovisiones y tendencias políticas. Las ideas provenientes de distintas vertientes de la sociedad son canalizadas, en principio, por

³ Ver el Capítulo 1 de este volumen donde se aborda el aspecto histórico de la Cámara de Diputados

medio de los partidos políticos. Si bien hay analistas para quienes el sistema de partidos está cayendo gradualmente en la obsolescencia y que consideran que de la misma sociedad surgirán nuevas formas de organización, por el momento, son los programas y declaraciones de los partidos políticos los que representan el mejor medio organizado, abierto e institucionalizado para canalizar los diferentes intereses y necesidades de la sociedad.

En la Cámara de Diputados, como se verá con mayor detalle en la sección 3.8 de este capítulo, la configuración plural tomó fuerza y solidez en la LV Legislatura (1991-1994), cuando se empezó a soldar en los hechos el pluralismo, mediante una distribución más equitativa entre los diputados de los diferentes partidos de la organización y control de las Comisiones y la Mesa Directiva de los Plenos.⁴ También en el Senado, se emprende un esfuerzo por ampliar su pluralismo interno desde el momento en que, a partir de 1994, empezará a funcionar una mejor representación de los partidos minoritarios que, hasta la fecha, prácticamente no habían tenido una adecuada representación en el Senado.⁵

Con todo, permanecen aún algunos sectores de la sociedad sin una representación parlamentaria en ambas Cámaras para defender sus intereses de manera directa. Los indígenas, por ejemplo, poseen peculiaridades idiomáticas y culturales que requieren una mejor representación para expresar adecuadamente sus intereses.⁶

Paradójicamente, la iniciativa de reforma a la Constitución para modificar las proporciones en

las votaciones y, de esta manera, favorecer la inclusión de diputados de partidos minoritarios,⁷ surge en 1962, por iniciativa del presidente Adolfo López Mateos, cuya candidatura había sido impulsada precisamente por el PRI, único partido representado hasta aquel entonces en la Cámara.⁸ A partir de ahí, son cada vez más evidentes los intentos del PRI por modernizar la Cámara de Diputados, ya que, de continuar como partido único, se corría el riesgo de estancar el ejercicio de la legislación en virtud de la limitada circulación de ideas e iniciativas de leyes. En cambio, en un círculo mayor, plural y más diverso de la sociedad mexicana, la vida parlamentaria podía ser revitalizada.

El concepto de modernización adquiere connotaciones distintas según el momento histórico en que se dan los acontecimientos históricos. Durante la segunda mitad del siglo diecinueve, la modernización política en México quedó definida por la necesidad de concentrar el poder en el Estado, a fin de modernizar socioeconómicamente a la nación. En cambio, en el siglo veinte, después de la Revolución Mexicana, la modernización consistió en expandir y difundir el poder por medio de instituciones políticas (partidos y organizaciones obreras y campesinas) que canalizaran y movilizaran la participación política nacional. Durante el período de 1983-1988, se percibió claramente que el reto de la modernización ya no consistía en concentrar ni en expandir el poder, sino más bien en tratar de lograr una dispersión pluralizada y más racional del mismo.⁹ Desde esta perspectiva, los efectos de la modernización tendientes hacia la "dispersión pluralizada y racional del poder" se empiezan a manifestar en la Cámara de Diputados al momento de aprobarse, en 1963, la iniciativa del presidente Adolfo López Mateos.

⁴ El 7 de julio del año 1994, el Senado aprobó con modificaciones una iniciativa de ley para modificar y adicionar a la Ley Orgánica del Congreso. Ésta fue turnada nuevamente a la Cámara de Diputados para ser analizada por el Pleno.

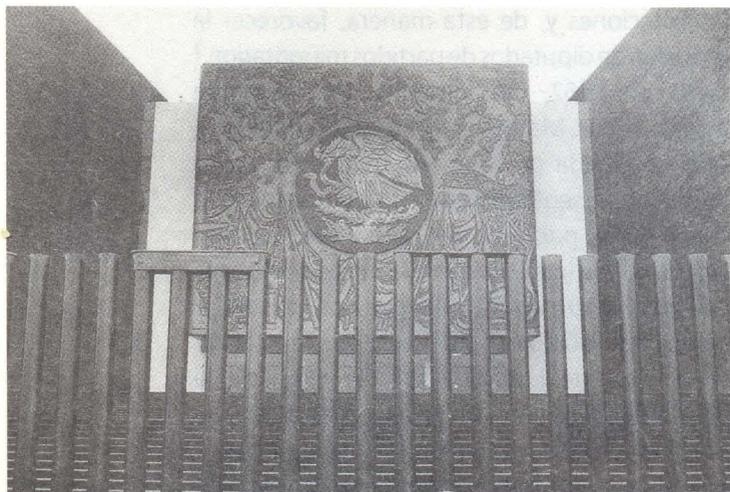
⁵ Ver los Capítulos 4 y 5 de este volumen donde se abordan las características actuales de la Cámara de Senadores y su relación con la Cámara de Diputados.

⁶ Una de las 48 Comisiones de la Cámara de Diputados es la Comisión de Asuntos Indígenas. Generalmente, en cada Comisión se designan diputados con características relacionadas con el tema de la misma. Uno de sus integrantes, el diputado Cándido Coheto Martínez, fue director de la Dirección General de Educación Indígena durante el período 1982-1988. Puede considerarse que, hasta cierto punto, su diputación representa los intereses de algunos grupos indígenas de México. Pero no se constituye, por eso, en una representación de un grupo indígena organizado.

⁷ La forma en que progresivamente fue modificada la Constitución Mexicana para favorecer el acceso a la Cámara de Diputados de los partidos minoritarios es analizada con detalle en la obra: Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1993, pp. 388-391.

⁸ Néstor de Buen, *La Cámara de Diputados*, material fotocopiado proporcionado por el Instituto de Investigaciones Legislativas, s.f., p. 8.

⁹ Francisco Gil Villegas, "Legitimidad y modernización política en México", en *Examen*, año 1, núm. 4, 1989, pp. 12-14.



A partir de la XLVI Legislatura estuvieron representados por primera vez los partidos políticos de oposición. Desde entonces, han surgido luchas internas entre los distintos partidos para lograr que la representación en la Cámara no fuese meramente una cuestión formal. De esta manera, se hicieron cambios en el Reglamento Interno de la Cámara, mismos que tendieron hacia una mayor distribución de las funciones de coordinación. En las legislaturas subsiguientes a la XLVI, se presentó un cierto grado de resistencia por parte de algunos legisladores priístas a ceder su monopolio, así como una urgencia por parte de los partidos minoritarios a ganarse un mejor lugar en la asamblea y ser escuchados con mayor respeto.

El diputado por el Partido Revolucionario Institucional, Luis Dantón Rodríguez, fue por primera vez diputado precisamente en la XLVI Legislatura. Es un testimonio viviente de aquellos momentos de cambios históricos al interior de la Cámara. Al hacer un recuento de aquella experiencia, el diputado señala cómo:

Cualitativamente, la Cámara ha variado mucho en los últimos treinta años. De un partido casi único que prevaleció entre los años de 1917 a 1964, la Cámara en aquella ocasión, por primera vez, tuvo representantes de cuatro partidos nacionales. Debido a una modificación que se hizo el año anterior para el establecimiento de los diputados de partido. O sea, aquellos candidatos que hubieran

participado en las elecciones de su Distrito y que no hubieran obtenido la mayoría, aun así podían ser representantes de su partido. [...] En 1964, en la XLVI Legislatura, en la que yo participé por primera vez como diputado federal, había 196 diputados de cuatro partidos políticos nacionales.¹⁰

Todo cambio político implica ajustes, resistencias y presiones de los actores sociales que lo ejecutan. Durante los primeros años del México posterior a la fase de la lucha armada de la Revolución, había violencia personal en tanto se limaban, institucionalizaban y civilizaban diferencias políticas e ideológicas. Algo similar ocurrió dentro de la Cámara de Diputados en la LIV Legislatura a raíz del cuestionamiento a los resultados electorales de 1988, pero, desde luego, en forma mucho menos dramática por la ausencia de balas. En palabras del diputado Miguel González Avelar, durante la LIV Legislatura, 1988-1991, era frecuente que las discusiones y los debates entre diputados de diferentes partidos se efectuaran de manera violenta y agresiva e, incluso, hasta dejaran de dirigirse la palabra. De esta forma, la efervescencia natural del momento ocasionó que las diferencias políticas se tradujeran en antagonismos de carácter personal.¹¹

Evidentemente, tal situación reducía el marco de las discusiones, pues no se recurría a la confrontación de ideas y posiciones políticas, sino más bien a una confrontación personal de puños e insultos fuera de lugar, que de nueva cuenta se asemejaban a las circunstancias de la incipiente Cámara de Diputados de 1923, cuando fue preciso implantar una ley para prohibir portar armas de fuego en el recinto de la Cámara.

El paso de la confrontación personal a la concertación y el diálogo plural implicó también grandes esfuerzos por parte de los diferentes grupos parlamentarios. De esta forma, las

¹⁰ Entrevista el 1 de junio de 1994 con el diputado por el PRI, Luis Dantón Rodríguez, diputado federal en ejercicio, representante de la Segunda Circunscripción electoral y cuatro veces diputado en el Congreso de la Unión.

¹¹ Entrevista del 9 y 10 de junio de 1994 con el diputado Miguel González Avelar, diputado federal por la Segunda Circunscripción plurinominal con sede en el estado de Durango y originario de esa ciudad. Actual Secretario de la Gran Comisión de la Legislatura.

discusiones ya no se establecen entre enemigos con argumentos mutuamente excluyentes, sino entre adversarios que buscan una legislación más justa y equitativa. La madurez y el desarrollo político no suponen, la sustitución de un grupo parlamentario por otro, sino más bien la ampliación hacia la posibilidad de que otros grupos sean también representados.

Ahora bien, ¿de qué manera se organiza la Cámara para que la pluralidad fructifique creativamente? ¿Cómo se construye cotidianamente la historia legislativa de México? En el Capítulo 2 de este volumen, se han expuesto los procedimientos y reglamentos del proceso legislativo, enfocando el análisis predominantemente hacia los Plenos y las Comisiones de trabajo. Falta exponer ahora la forma en que la Cámara se organiza y articula interiormente con las distintas dependencias administrativas que apoyan su labor legislativa.

3.3 LA TRAYECTORIA DEL DISCURSO

La palabra oral y escrita es herramienta fundamental de trabajo en el Congreso de la Unión. Ahí la palabra de los legisladores es respetada y valorada en su justa dimensión histórica. Para hablar, cada legislador necesita argumentos sólidos y bien fundamentados. En consecuencia, se construye en torno a su trabajo una gran cantidad de información, a la cual se tiene acceso inmediato, y se registran sus intervenciones dentro de las sesiones y las reuniones de Comisiones y Comités.

Las discusiones, la exposición de los diferentes puntos de vista, el análisis de las iniciativas de ley, la información colateral necesaria para el análisis de las iniciativas, la elaboración del orden del día para los Plenos y de una guía de las sesiones ordinarias para el presidente y secretario de la Mesa Directiva, las actas de las sesiones leídas por el secretario de la Mesa Directiva, las transcripciones de los registros estenográficos de las sesiones y las Comisiones, la edición de boletines y resúmenes informativos, el *Diario de los Debates*, las revistas, etcétera, indican parcialmente todo el trabajo que, en torno a la

palabra, se realiza en el interior de la Cámara. Tal material contribuye a que los diputados tengan acceso inmediato a toda la información necesaria para poder tomar decisiones, cuya repercusión afecta incluso los aspectos más mínimos de la vida del ciudadano mexicano, tales como son los impuestos, el estado civil, los trámites de divorcio, etcétera.

En la labor editorial y de divulgación participan activamente diputados de todos los grupos parlamentarios, así como buena parte del personal administrativo. La tarea no queda restringida a la divulgación de los intereses de un grupo parlamentario en especial, sino al quehacer legislativo como una gran maquinaria de producción de historia y cuya actividad debe quedar registrada por escrito. La decisión sobre qué se publica en la imprenta de la Cámara, se encuentra a cargo de un equipo editorial compuesto por personal administrativo y diputados de diferentes partidos. En el pasado, esto no ocurría así. Casi siempre el partido mayoritario tenía las riendas de la decisión a este respecto. Hoy, tales riendas comienzan a distribuirse mejor entre los grupos parlamentarios de diferentes tendencias políticas.¹²

3.3.1 EL REGISTRO PARLAMENTARIO

Las versiones estenográficas o taquigráficas merecen ser tratadas en un lugar muy especial. Son la base de todo el movimiento periodístico y de divulgación de la Cámara de Diputados. Su elaboración corresponde únicamente al personal administrativo. No intervienen los diputados de manera directa a menos que alguno de ellos requiera una aclaración por no estar de acuerdo con las transcripciones. En tales casos, se procede a cotejar las audiograbaciones y se zanja la cuestión, pero, al mismo tiempo, todo esto proporciona una clara idea del carácter particularmente delicado del trabajo estenográfico por las implicaciones políticas que tendría una mala transcripción.

¹² Entrevista con Salvador Miranda, 30 de mayo, 1994, Coordinador de Asesores de la Coordinación General de Comunicación Social de la Cámara de Diputados.

Es tan natural y cotidiano recibir tales versiones que fácilmente se deja de valorar todo el trabajo invertido en su elaboración. Sobre todo, si se toma en cuenta que el sistema de representación de la lengua hablada es diferente al de la lengua escrita. Ambos poseen restricciones propias y, por lo mismo, a veces es difícil establecer la puntuación adecuada en una intervención particular. Una puntuación equivocada puede cambiar todo el sentido de lo que trató de expresar un diputado.

Sin embargo, la directora de la Dirección de Registro Parlamentario, la señora María de los Ángeles Neuman, considera que la Cámara cuenta con un equipo de trabajo sumamente profesional capaz de hacer transcripciones con una exactitud, precisión y rapidez que, a veces, ha sido envidiada por parlamentarios de otros países. Este equipo ha desarrollado un sistema de registro y transcripción particularmente ingenioso. La clave se encuentra en la simultaneidad. Consiste en la confrontación de una audiograbación y del registro estenográfico. Éste lo realiza un estenógrafo durante cinco minutos, el cual es suplido por otro estenógrafo por un tiempo similar. Cada estenógrafo hace la transcripción por escrito de su registro, mientras otros once se suplen cada cinco minutos. Eso supone que cada uno cuenta con aproximadamente una hora para transcribir, de inmediato, los cinco minutos registrados. El sistema de trabajo es tan eficiente que nunca quedan transcripciones pendientes de un día para otro. De esta manera, las transcripciones de una sesión de diez o doce horas es entregada, íntegra, media hora después de haber terminado el debate.

La señora Neuman subraya la dificultad de representar por escrito la palabra hablada a partir, únicamente, de una audiograbación. Sus explicaciones señalan que a veces no se escucha, con toda claridad, cuando un diputado interviene desde su curul. No obstante, las cargas de trabajo de la Cámara obligan a recurrir frecuentemente a las audiograbaciones, sobre todo cuando se reúnen simultáneamente varias comisiones de trabajo. En tales casos, la transcripción no es tan

problemática porque la identificación de los hablantes la hace el presidente de la Comisión. Tanto en los Plenos, como en las Comisiones, el presidente siempre identifica por su nombre al diputado que ha pedido la palabra. Además, el número de diputados en las Comisiones es mucho menor que el que asiste a las Asambleas.¹³

3.3.2 EL DIARIO DE LOS DEBATES

Desde 1812 el Poder Legislativo ha sido una base fundamental para reconstruir la historia de México. En aquel entonces, se publicaban las *Actas de las Sesiones* mismas que posteriormente fueron denominadas *Diario de los Debates*, el cual fue registrado en la Administración de Correos en 1921. Mediante el *Diario de los Debates* se pueden conocer los detalles del proceso de creación de las leyes en México. El actual Director General de Crónica Parlamentaria, Héctor de Antuñano y Lora, tiene seis legislaturas consecutivas laborando en la Cámara de Diputados y genera en el oyente la convicción de encontrarse ante un profesional ubicado justamente en el lugar que le corresponde. Se trata de un excelente conversador y, evidentemente, es un amante de la palabra. Gusta de ella y la saborea. En suma, es la persona idónea para coordinar una publicación, donde el respeto por la palabra rebasa el tiempo, el espacio e incluso a la persona que la expresó. La importancia del *Diario de los Debates* reside en que de ahí se podría extraer la verdadera historia de México si tan sólo se apoyara en revisiones e investigaciones hemerográficas.¹⁴

En el *Diario de los Debates* se publican absolutamente todos los documentos de los debates de las sesiones plenarias y se expone cada una de las palabras, exactamente tal y como fueron pronunciadas por el diputado. En la actualidad también se incluyen las palabras altisonantes. Antes, éstas no se escribían, sino que, entre paréntesis, se ponían signos que denotaban la ausencia de decoro.

¹³ Entrevista con María de los Ángeles Neuman, Directora de Registro Parlamentario en la H. Cámara de Diputados.

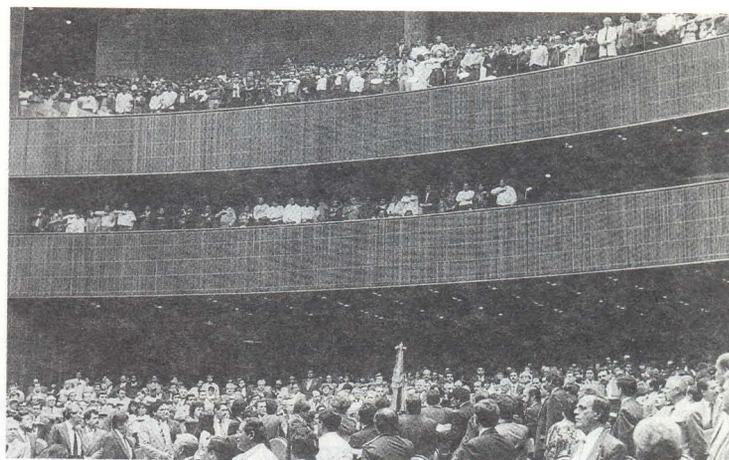
¹⁴ Entrevista del 16 de mayo de 1994 con Héctor de Antuñano y Lora, Director General de Crónica Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados.

Ahora se considera importante transcribir literalmente cada palabra como una forma de conservar absolutamente la fidelidad del discurso hablado. Una palabra "x", nos da cuenta del contexto en que se mueve el orador, desde su personalidad hasta la coyuntura y el momento histórico en que se desenvuelve. También nos habla de la carga emocional del momento. Aspectos todos ellos indispensables, no tan sólo para el historiador, sino también para el analista del presente que busque realizar una labor de interpretación a partir del material escrito.

Cada sesión ordinaria realizada se publica en el *Diario de los Debates*. Su edición corre a cargo de un equipo de correctores quienes, como ha sido señalado, tratan de mantener con fidelidad el sentido de las intervenciones, aun cuando a veces tengan que hacer correcciones a la sintaxis de las expresiones. Las intervenciones de los diputados durante el debate se toman literalmente de las transcripciones estenográficas. Si existe alguna duda, el equipo de trabajo escucha la grabación de la sesión y, en caso necesario, se hacen las correcciones pertinentes.

Existen restricciones en cuanto a lo que se incluye o se elimina de las sesiones, pero, en general, tales restricciones no se aplican a la palabra sino a ciertos acontecimientos colaterales fácilmente susceptibles de interpretaciones polémicas. Por ejemplo, del *Diario de los Debates* se eliminan los paréntesis incluidos en las versiones estenográficas donde se señalan aplausos, ovaciones, etcétera. En estos casos no se puede determinar con exactitud si tales ovaciones o aplausos provienen del grupo parlamentario del diputado, o más bien de la mayoría de los diputados de diferentes partidos. Se eliminan también los materiales gráficos. La razón para ello radica en que las fotografías, caricaturas, dibujos y todo lo presentado en tribuna de manera gráfica, representa más un punto de vista que una prueba definitiva.

De cada una de las sesiones ordinarias y extraordinarias se extrae un acta, la cual es leída por el secretario o secretaria de la Mesa Directiva,



se anotan y describen los documentos que fueron presentados, los temas tratados y los nombres de los partidos de los diputados que intervinieron durante la sesión. La redacción de este documento ha sufrido importantes cambios a partir de la LIV Legislatura. Antes, se hacía una sinopsis de las ideas de los legisladores. Conforme se ha incrementado el número de diputados, se resume en el acta la sesión y sólo se describen los pronunciamientos a favor o en contra de un dictamen o propuesta.

Aquello que quede asentado en el acta, debe mantener la mayor objetividad posible. Para ello, se siguen ciertas normas que lo aseguren así; por ejemplo, se puede observar el tratamiento especial otorgado a los calificativos con respecto a los juicios de valor empleados por los oradores en la tribuna. Es frecuente que el acta diga: "El diputado x subió a la tribuna para denunciar lo que calificó como un crimen", en lugar de decir; "El diputado x denunció un crimen", pues una frase de tal naturaleza necesariamente conlleva un juicio de valor, en principio discutible.¹⁵

3.3.3 LAS REVISTAS DE DIVULGACIÓN Y EL PERIÓDICO *EL LEGISLADOR*

La Cámara de Diputados edita dos revistas de divulgación externa. Una de ellas es *Crónica Legislativa*, la cual fue establecida por acuerdo de Asamblea en la LIV Legislatura. Inicialmente

¹⁵ *Ibidem*.

apareció como boletín en el que se publicaban resúmenes del quehacer legislativo. Cuando en la LV legislatura se le dio la dirección del boletín al diputado Luis Beauregard Rivas, surgieron nuevos criterios de edición y, de boletín, se convirtió en una revista de alta calidad editorial. *Crónica Legislativa* ya tiene tres años de publicación trimestral continua y se distribuye a congresos estatales, gobernadores de los estados, presidencias municipales, embajadas, así como en centros de documentación e investigación social universitarios. Ofrece información actualizada de las iniciativas de ley que se han discutido, pero son analizadas y contextualizadas según el marco político e histórico del momento en que se presentó la discusión.

La otra revista es *Quórum*. Publicada por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, el fundador de la revista fue el diputado Agustín Basave Benítez y su actual directora es la diputada Julieta Guevara Bautista. Apareció por primera vez en la LV Legislatura. Su publicación es mensual e incluye artículos no referidos exclusivamente al quehacer legislativo propiamente dicho, sino al estudio, análisis e investigación de los problemas nacionales e internacionales contemporáneos. Es una revista pensada también para investigadores interesados en el quehacer legislativo como materia de estudio. Tanto su consejo editorial como sus articulistas son legisladores y académicos con trayectoria activa dentro de la política mexicana.

Se puede estar de acuerdo o no con los puntos de vista ahí sustentados, pero es indiscutible que se trata también de una revista cuyas ediciones son sumamente cuidadas y bien hechas. No incluye fotografías relacionadas con los artículos, tal y como ocurre con la revista *Crónica Legislativa*, sino que se insertan reproducciones de dibujos y cuadros de artistas mexicanos. Proporciona un efecto de fluidez y ligereza durante su lectura, llegando a demostrar que el quehacer legislativo no es antagónico con el arte.

También el periódico *El Legislador* es un órgano de divulgación mensual de la Cámara de

Diputados. Su primer número apareció en diciembre de 1993. Cada número expone información relacionada con el funcionamiento y organización de la Cámara de Diputados. Ofrece, además, información histórica sobre los primeros legisladores en secciones especialmente reservadas para ello.

El Legislador está diseñado de manera didáctica y clara. Es apreciable el interés del cuerpo editorial para que la información llegue a toda clase de público, pues la información legislativa ofrecida se traduce de manera sencilla, accesible y amena. Incluye secciones como "¿Sabíamos qué?", "Curiosidades legislativas", "Dudario", "Buzón de El Legislador", "Legisgrama", etcétera, donde, mediante juegos, adivinanzas, preguntas históricas y crucigramas, el lector puede llegar a conocer y ejercitar su memoria sobre datos importantes de la Cámara de Diputados.

3.4 LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los medios de comunicación social se caracterizan, a veces, por la búsqueda de noticias atractivas para el público. No necesariamente lo impactante coincide con lo más relevante o trascendente de la vida política y social de un país, pero sí coincide con la posibilidad de un mayor consumo masivo. Lo cual lleva a reflexionar sobre los criterios de selección de noticias que predominan en los medios de comunicación, y los criterios de lo que consideran relevante los propios diputados. No necesariamente son los mismos. A un reportero puede parecerle sumamente relevante si hubo una disputa personal entre dos legisladores, o si algún diputado se quedó dormido o se sonó la nariz durante el desarrollo de una sesión particular. Tal información atrae más público que, por ejemplo, la aprobación o rechazo de una ley relacionada con los incapacitados.

Ese interés por lo impactante, lo inmediato, lo insólito, es el factor que probablemente ha contribuido con la escasez de cronistas parlamentarios en México. En esto coincide un

buen número de diputados, entre ellos el coordinador del grupo parlamentario del PAN, Gabriel Jiménez Remus, quien al ser entrevistado expresó lo siguiente:

En México no existe un auténtico cronismo parlamentario, es decir, los medios de comunicación aún no reflejan en serio y puntualmente la vida parlamentaria interna de la Cámara de Diputados o la de Senadores.¹⁶

Y no es tan sólo en el salón de sesiones donde se hace vida parlamentaria, sino también en la Comisión Permanente o en el interior de las 48 Comisiones de trabajo e investigación que integran a la Cámara de Diputados y desde las cuales se realiza efectivamente el trabajo legislativo. En este sentido el grupo parlamentario del PAN ha presentado dos iniciativas de ley para que los trabajos de la Cámara de Diputados sean televisados y para que el *Diario de los Debates* sea publicado. Ambas iniciativas se encuentran pendientes de resolución ante la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.¹⁷

Eventualmente, se publica alguna información sobre el Congreso en la sección "Frentes Políticos" del periódico *Excelsior*. Sin embargo, tales descripciones están muy lejos de alcanzar el rigor requerido por una crónica legislativa.

Sobre esta ausencia del cronismo parlamentario en los medios, el diputado por el Partido Popular Socialista, Cuahtémoc Amezcua Dromundo, ofrece una explicación alternativa de este desinterés de los medios por ubicar con precisión y rigor los asuntos parlamentarios. Amezcua señala, en efecto, que el impacto de las dos Cámaras sobre la vida pública debe analizarse desde dos perspectivas: la objetiva, es decir, el análisis de la incidencia real del Congreso en la conducción de la vida pública del país y la subjetiva, o sea, la percepción que la población tiene de esta incidencia. La gran mayoría de la población está desinformada porque el impacto



subjetivo de la Cámara es prácticamente inexistente. Tal desinformación puede deberse a lo siguiente:

Por un lado yo haría un serio cargo de responsabilidad a los empresarios de la comunicación social. No a los comunicadores sociales. Yo veo que los reporteros cubren las noticias con mucho interés y se apasionan y entrevistan y preguntan a uno. Sin embargo, parece que hasta ahora no ha habido sensibilidad por parte de los empresarios que son los que finalmente deciden la línea política, la línea informativa de cada uno de los medios. Valoran, le dan un peso determinado a unas u otras notas y deciden qué se publica, a qué se le da mayor relevancia y qué cosas ni siquiera merecen ser mencionadas. O, por otro lado, se le da una valoración de sesgo, en vez de darle una difusión objetiva. Yo haría un cargo de responsabilidad en especial a los empresarios de la comunicación.¹⁸

Semejante observación es digna de ser tomada en cuenta, sobre todo, si se buscan espacios de difusión más adecuados para difundir la importancia de los acontecimientos legislativos. A pesar de ello, tanto algunas iniciativas de leyes como su aprobación o rechazo, han sido adecuadamente cubiertas por los medios de comunicación. Por ejemplo, las leyes relacionadas con la frontera norte, las leyes inquilinarias y de presupuesto, los acuerdos internacionales en la Cámara de Senadores, son tratados con especial

¹⁶ Entrevista del 8 de junio con Gabriel Jiménez Remus, coordinador del PAN en la Cámara de Diputados.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Entrevista del 8 de junio de 1994, concedida por el diputado Cuahtémoc Amezcua Dromundo, coordinador del grupo parlamentario del Partido Popular Socialista.

esmero en los medios informativos, los cuales constituyen el vínculo inmediato y cotidiano entre la Cámara de Diputados y el público en general. En ese sentido, el papel de la prensa, sobre todo la escrita, es muy importante para la historia del país. Al incluir en sus ediciones hechos que ocurren simultáneamente en todo el planeta, se permite al interesado interpretar los hechos legislativos dentro de un contexto político e histórico. Las ediciones periodísticas, conjuntamente con las ediciones internas de la Cámara, en especial, el *Diario de los Debates*, permitirá, en un futuro, reconstruir acontecimientos que hoy parecen dispersos para que, en conjunto, cobren un significado más completo.

Salvador Miranda, director del equipo de asesores de la Coordinación General de Comunicación Social, señala en este sentido que el mejor medio para las noticias de la Cámara es la prensa escrita, porque ésta queda impresa para la posteridad.¹⁹

3.4.1 LA COORDINACIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

La Gran Comisión tiene dentro de sus áreas de trabajo la Coordinación General de Comunicación Social; su director es el licenciado Ramón García González. La Dirección sirve de enlace entre la Cámara y los medios informativos de la sociedad mexicana. Se establece entre ellos una relación complementaria, en donde la Cámara produce las noticias y los medios de comunicación las publican. Cuando los reporteros desean entrevistar a un diputado en particular o a una de las Comisiones relacionada con algún asunto que ellos consideren de interés público, la Coordinación General de Comunicación Social es quien se encarga de programar una cita para dicha entrevista.

Otro recurso de los reporteros para entrevistar a los diputados, consiste en solicitarla directamente a la Coordinación del grupo parlamentario al cual pertenece el diputado. Por ejemplo, si ocurre un acontecimiento importante en la frontera con Estados Unidos o Guatemala, algún reportero

de radio, televisión o periódico, puede solicitar una reunión con la Comisión de Asuntos Fronterizos, o puede preferir entrevistar a un diputado en particular. Cuando el contacto es establecido por la Coordinación, ésta se ocupa de proporcionar una de las salas del Palacio Legislativo destinadas para tales entrevistas. Las entrevistas se realizan también en la propia curul del diputado o bien en sus oficinas particulares dentro del Palacio Legislativo.²⁰

No se impone ningún tipo de restricción a la información que sale de la Cámara, ésta es seleccionada por los reporteros. A cada uno se le proporciona una versión estenográfica de cada sesión y de allí ellos seleccionan la información que consideren interesante para el público. El reportero puede recurrir también a sus propias anotaciones o grabaciones. Sin embargo, la versión estenográfica es la única considerada legalmente válida.

La Coordinación de Comunicación Social tiene, a su vez, sus propias publicaciones internas, además de las versiones estenográficas. Estas últimas se diseñan para proporcionar a los diputados y reporteros información relacionada con los debates o con el acontecer nacional. Diariamente, el personal de la Coordinación elabora un *Resumen Informativo* de las noticias que aparecen en los periódicos de mayor circulación e incluyen fotocopias de tales noticias. Desde las ocho de la mañana, cada diputado o personal de la Cámara puede contar ya con un resumen de noticias. También se editan boletines internos numerados con un resumen de lo ocurrido en cada sesión.

La tarea de seleccionar la información para el *Resumen Informativo* es en sí misma muy compleja. En la Cámara se habla de todos los temas, de todo el país y de toda opinión posible. En realidad, lo sustantivo en la Cámara son los propios diputados. Cada uno de ellos equivale a un secretario de Estado en una secretaría. Todo el personal acaba por prestar atención a lo que van

¹⁹ Entrevista con Salvador Miranda.

²⁰ *Ibidem*.

a decir o a declarar, así como de proporcionarles de inmediato aquellas salas o materiales que necesitan para su labor legislativa. Esto equivale a tener, según ellos, quinientos patrones, a quienes hay que rendir un servicio de comunicación de calidad, pues cada uno es, en sí mismo, un representante popular de la soberanía nacional. Por consiguiente, la selección de las noticias más importantes para ser incluida en el *Resumen Informativo* debe ajustarse a las posibles necesidades de las Comisiones de trabajo en la que participan los legisladores. Es menester tomar en consideración que son 48 Comisiones y cada una realiza un trabajo que exige información actualizada.

La Coordinación también graba todo lo que sucede en el interior de la Cámara. Transcriben una versión de los debates y la cotejan con la versión estenográfica. A partir de esa revisión, hacen una versión para el *Diario de los Debates*. El reportero sabe que más tarde puede contar con la versión estenográfica válida legalmente y así, puede concentrarse en los otros aspectos interesantes que ocurran durante las sesiones.

3.4.2 LA SALA DE PRENSA

La Dirección General de Comunicación Social cuenta también con una sala de prensa, donde los periodistas y reporteros de diferentes medios tienen las condiciones adecuadas para la difusión y divulgación de los acontecimientos legislativos. Ésta se encuentra próxima al Salón de los debates y cuenta con 14 cabinas telefónicas, equipos de fax y pequeños cubículos para los periodistas. A cada sesión asisten setenta u ochenta reporteros de periódicos, radio y televisión, quienes cuentan también con el *Resumen Informativo*, los boletines, el orden del día y la versión estenográfica legalmente válida. Asimismo, dentro del recinto pueden encontrarse espacios destinados para las cámaras de televisión.

3.4.3 LOS TALLERES GRÁFICOS

La Cámara de Diputados posee su propia imprenta, cuyo director actual es Antonio Rodríguez Zarco. Allí se trabaja de manera

estrecha con la Coordinación de Comunicación Social de la cual depende. La imprenta realiza un trabajo muy eficiente, que resulta fundamental para varias funciones cotidianas de la Cámara. Allí se imprimen y fotocopian los boletines, el orden del día de las sesiones y los resúmenes informativos. También se hacen otros trabajos de impresión, como memorias, libros solicitados por las coordinaciones de los grupos parlamentarios (siempre y cuando no sea de propaganda política), credenciales para los visitantes, trípticos y la papelería interna impresa (*memorandae*, papel membretado, etcétera).²¹

Entre las muchas obras publicadas en los Talleres Gráficos de la Cámara se encuentran las siguientes: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *El artículo 82 constitucional*, *Vicente Lombardo Toledano 1894-1968*, *Las Constituciones de México*, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1979)*, *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, entre otros.

3.5 SOBRE EL PRESUPUESTO Y ASUNTOS LABORALES DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS

Según consta en el Reglamento del Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de los fondos del presupuesto del Congreso corresponde a un Tesorero nombrado para cada Cámara. Su nombramiento surge de una propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.²² El Tesorero ejerce su cargo tan sólo

²¹ Entrevista del 16 de mayo con Antonio Rodríguez Zarco, Director de Imprenta de la H. Cámara de Diputados.

²² La Cámara de Senadores ha fungido como Cámara revisora de las modificaciones a la Ley Orgánica propuesta y aprobada por la Cámara de Diputados. El 7 de julio de 1994, después de dos años de haber sido turnada, la Cámara de Senadores aprobó la propuesta aunque con algunas modificaciones. Allí se establece una práctica parlamentaria que ya se venía efectuando en la Cámara de Diputados, es decir, el desplazamiento de algunas funciones de la Gran Comisión a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Una de esas funciones consiste precisamente en la designación del Tesorero. Este documento del Senado debe ser revisado nuevamente por la Cámara de Diputados para su aprobación final. El documento de la Cámara de Senadores es el siguiente: H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, *Dictamen con proyecto de decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. En las citas subsiguientes a este documento, será referido como Dictamen de Decreto.

después de cumplir con los requisitos que previenen las leyes para funcionarios destinados a ejercer un puesto relacionado con presupuestos. La vigilancia del manejo de la Tesorería queda, por otra parte, a cargo del Comité de Administración.²³

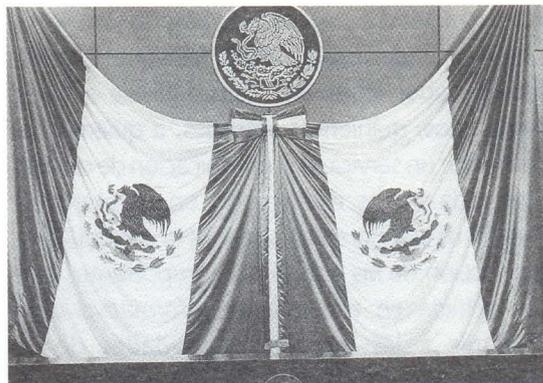
En la práctica, los principios establecidos en la Ley Orgánica y en el Reglamento son articulados y concretados mediante un proceso de discusión y estudio detallado por parte del personal de Tesorería y del Comité de Administración. Las características de este último serán abordadas en la sección 3.8.4 de este mismo capítulo.

La actual Tesorera de la Cámara es la licenciada Graciela Brasdefer Hernández quien posee un claro sentido de lo que es ser un servidor público. Es notoria tanto la forma en que tiene organizada su área como la eficiencia del equipo de trabajo que la apoya. En particular, el licenciado Jorge Hidalgo Garduño, director general de Programación y Presupuesto de la Tesorería, conoce todos los aspectos relacionados con el presupuesto de la Cámara.

Además de la Dirección General de Programación y Presupuesto, la Tesorería de la Cámara dispone de otras tres Direcciones Generales: la Dirección General de Finanzas, a cargo de la licenciada Carmen Lidia García Aldana; la Dirección General de Contabilidad y Cuenta Comprobada, cuyo director es el contador José Ovidio Uribe Cueli, y la Coordinación Financiera del Programa de Reconstrucción, actualmente dirigida por el licenciado Roberto Peralta Sánchez.

3.5.1 ORIGEN DE LOS RECURSOS

El origen de los recursos empleados por la Cámara para su *funcionamiento* es de carácter federal. Por consiguiente, el ejercicio y control de gastos están sujetos "a las disposiciones del Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación". Los decretos federales de todas las instituciones gubernamentales de México, inclu-



sive el Congreso, son publicados en el *Diario Oficial* de la Secretaría de Gobernación.

Es en la Tesorería General de la Cámara donde se elabora el presupuesto de egresos "a través de la Dirección General de Programación y Presupuesto. El programa de trabajo y calendario de actividades se acuerda en el seno del Comité de Administración y ahí se nombra un Subcomité de Presupuesto, integrado por diputados para la supervisión y apoyo del proceso presupuestario".²⁴

Los proyectos de presupuesto pasan por una sucesión de filtros dentro de la Cámara. Una vez que el área de presupuesto establece las cifras en un anteproyecto, "el Subcomité de Presupuesto toma conocimiento de las cifras programadas". Luego lo presenta directamente al Comité de Administración y es posible que éste realice todavía algunas modificaciones. "Posteriormente, por conducto de la Presidencia de la Gran Comisión, se presenta el proyecto a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política", el cual, como ya ha sido señalado, se integra por los coordinadores de los diferentes grupos parlamentarios. Una vez aprobado por esta Comisión adquiere de inmediato el carácter definitivo. Después se envía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los formatos diseñados especialmente para ello. De esta manera el presupuesto de la Cámara queda incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación.

²³ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1994.

²⁴ Documento proporcionado por la Tesorería de la H. Cámara de Diputados.

La formulación del presupuesto se realiza con base en consultas a las áreas, tanto administrativas como legislativas, que distribuyen parte del presupuesto. Dichas consultas se centran en las necesidades que deben ser cubiertas para el año siguiente. Lo cual "implica tomar en cuenta las principales acciones del proceso legislativo: períodos ordinarios de sesiones, la posibilidad de los extraordinarios, reuniones interparlamentarias, trabajos de las Comisiones, tanto dentro como fuera del país, y otros eventos que pueden ser previstos para su realización".²⁶

Cada área que distribuye presupuesto, debe enviar sus propuestas a la Tesorería General de la Cámara. Tal envío se realiza conforme a las fechas establecidas en el programa de actividades presupuestales y en los formatos que determina el Subcomité de Presupuesto.

3.5.2 EL EJERCICIO DEL GASTO Y SU SEGUIMIENTO

Las áreas encargadas de distribuir el presupuesto observan una cuidadosa disciplina presupuestal. Se apegan escrupulosamente al presupuesto autorizado y a los procedimientos establecidos por la Tesorería General de la Cámara para la autorización de pagos.

"Todas las solicitudes para la compra de bienes se tramitan ante la Dirección General de Recursos Materiales, la cual presenta mensualmente al Subcomité de Adquisiciones las solicitudes debidamente clasificadas por partida de gasto".²⁷

Lo interesante es que muchos de los pasos considerados para este proceso no estaban contemplados ni en el Reglamento ni en la Ley Orgánica vigente hasta 1994. Por ejemplo, el Subcomité de Presupuesto y el análisis final del presupuesto por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política son instancias no consideradas en ambos documentos. Sin embargo, más que un descuido o desinterés por regular todas las actividades de la Cámara, esta ausencia denota un interesante fenómeno y por

demás previsible si se analiza en retrospectiva. Por una parte, la misma dinámica de la Cámara ha obligado a reformulaciones internas, tomadas en acuerdos parlamentarios para dar mayor movimiento al trabajo de las sesiones. Por la otra, la presencia de una mayor pluralidad política dentro de la Cámara ha reforzado esta tendencia hacia cambios constantes y hacia la creación de nuevas instancias para la democratización interna.

En efecto, la Cámara de Diputados está en constante transformación y la confrontación de ideas rebasa las leyes que originalmente la organizaron. Su actividad impide la rigidez organizativa. Necesita continuamente nuevas formas, acordes con la tendencia hacia la ampliación del pluralismo político en todos los planos posibles o, por lo menos, identificables.

3.5.3 LA CONTRATACIÓN DEL PERSONAL QUE LABORA EN LA CÁMARA

La Dirección General de Personal dirigida por el doctor Moisés Rosas Silva, tiene a su cargo el manejo de las nóminas de pago del personal administrativo y de los asesores que se contratan para apoyar las Comisiones. La contratación del personal depende del número de asesores requeridos para hacer una nueva ley. El tipo de asesores contratados varía según el tipo de ley y las necesidades de los distintos grupos parlamentarios.

El número promedio de personal en la Cámara es de tres mil asalariados sin incluir a los diputados. No manejan viáticos ni dietas y la evolución del aumento salarial depende de las tendencias económicas del país. El personal administrativo de la Cámara es de tres tipos: de base, por honorarios y supernumerarios. Los rubros manejados más frecuentemente son nóminas, prestaciones, seguros de viajes, coches y vales de despensa.

Hay un sindicato de trabajadores basificados. Su secretario general no puede ser reelecto y la elección se realiza con base en un sufragio

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Ibidem.*

secreto y directo. Los trabajadores no están afiliados a partidos políticos, por lo menos no oficialmente. Hay instrucciones de la actual líder de la Cámara para evitar la politización del proceso administrativo en el sentido de no otorgar mayores o menores facilidades a los trabajadores de una determinada tendencia política. Todos los trabajadores deben ser tratados por igual. El sistema de escalafón funciona únicamente por antigüedad, no se considera válida ninguna otra clase de escalafón tal y como sería la formación profesional o la experiencia laboral en otras instituciones.²⁸

3.6 LA OFICIALÍA MAYOR Y SU RELACIÓN CON EL PROCESO LEGISLATIVO

El Oficial Mayor de la Cámara de Diputados es el responsable técnico del proceso Legislativo. Su función consiste en administrar el Palacio Legislativo con toda la complejidad que implican las dimensiones y funciones del mismo. Debe estar presente en todas las sesiones ordinarias de debate, en un lugar denominado coloquialmente "la periquera", al lado de la Directora General de Proceso Legislativo y el Director General de la Crónica Parlamentaria. Con su firma avala todos los documentos que se envían a la Cámara de Senadores, a la Secretaría de Gobernación, a los congresos de los estados y, cuando es el caso, también a los gobernadores de los estados. Al iniciarse esta investigación, el puesto de Oficial Mayor lo ocupaba el licenciado Joaquín Contreras Cantú, quien fue sustituido en junio de 1994 por el licenciado Adalberto Campuzano Rivera, como Oficial Mayor de la Cámara de Diputados.

El trabajo del Oficial Mayor es particularmente arduo y complejo porque, estar pendiente de todo lo que se refiere al proceso legislativo, implica también estar informado cabalmente del curso que toman las leyes y acontecimientos que acompañan a toda la labor legislativa de la Cámara. Para tener una idea general del asunto: en la Cámara de Diputados se reciben las

iniciativas de leyes del Poder Ejecutivo por medio de la Secretaría de Gobernación; cada iniciativa de ley requiere por lo menos tres sesiones: 1) una para darle entrada; 2) para darle la primera lectura y 3) para aprobarla o rechazarla y hacer el decreto. Todos los documentos necesarios se canalizan a través la Mesa Directiva y en las sesiones se decide a dónde se turna, es decir, allí se establece a cuál Comisión le corresponde analizar las iniciativas o propuestas de ley según la materia involucrada en la iniciativa. El escrito de la iniciativa es reproducido, a fin de que cada diputado reciba un ejemplar, y también se envían para su discusión a la comisión respectiva, tantos ejemplares como integrantes tenga.

El dictamen de una Comisión surge cuando ésta acepta o rechaza una iniciativa de ley que debe ser discutida en el Pleno. Para que una iniciativa de ley sea aprobada debe contar a su vez con la aprobación de la mayoría del quórum de la asamblea. El proceso de las iniciativas ilustra tan sólo uno de los aspectos en que interviene la Oficialía Mayor, ya que una de sus Direcciones Generales, la Dirección General de Proceso Legislativo, es la encargada de recibir las iniciativas de leyes de la Dirección de Coordinación Política de la Secretaría de Gobernación. A partir de su recepción, debe ser reproducida y distribuida entre los diputados para su discusión en las Comisiones y en el Pleno. La Dirección debe dar así un seguimiento a cada una de las iniciativas.

El Oficial Mayor no interviene directamente en los asuntos legislativos sino que tan sólo los supervisa y administra en su aspecto técnico. Para ese trabajo se apoya en varias Direcciones Generales entre las cuales se distribuyen las diferentes tareas administrativas que requiere el Palacio Legislativo. Las Direcciones Generales son: Proceso Legislativo, de Asuntos Jurídicos, de Personal, de Resguardo y Seguridad, de Recursos Materiales y la Dirección General de Servicios. Cada una de estas Direcciones Generales tiene una función específica y muy bien definida.

²⁸ Entrevista del 16 de mayo de 1994 con el doctor Moisés Rosas, Director General de Personal de la H. Cámara de Diputados.

²⁹ Entrevista del 27 de mayo con la licenciada María Elena Sánchez Algarín, Directora General de Proceso Legislativo de la H. Cámara de Diputados.



3.6.1 LA RIGUROSIDAD DEL DISCURSO LEGISLATIVO

La Dirección General de Proceso Legislativo está dirigida por la licenciada María Elena Sánchez Algarín. Su eficiencia le ha permitido permanecer en la Cámara de Diputados desde hace treinta años, o sea, que ha estado vinculada por lo menos a diez legislaturas. En este caso, se trata de toda una institución dentro de la Cámara, la cual exhibe un detallado conocimiento proporcionado fundamentalmente por una larga experiencia. Durante la entrevista con ella para la elaboración de esta sección, fue impresionante la precisión con la que hacía referencia a los artículos del Reglamento y la Ley Orgánica para explicarnos las características y vericuetos de su trabajo.

Las funciones de la directora de Proceso Legislativo exigen su presencia al lado del Oficial Mayor, en todas las sesiones de debates. Por medio del personal de la Dirección de Proceso Legislativo, se elabora la cartera, misma que es entregada a la secretaria o secretario de la Mesa Directiva del Pleno e incluye el orden del día, el acta de la sesión anterior, un guión de la agenda de procedimiento donde se escribe cada palabra que va a decir tanto el presidente como el secretario de la Mesa Directiva. Cada uno de los miembros de la Mesa sabe así con precisión cuándo debe hablar y cuáles son las frases de protocolo que le corresponde decir. En dicho guión se encuentran, así, frases como estas: "Ahora daré lectura al acta de la sesión anterior"³⁰

³⁰ *Ibidem.*

El rigor usado en el lenguaje por el presidente y secretario de la Mesa Directiva podría antojarse exagerado, sin embargo tiene sentido si se toma en consideración que cada palabra dicha dentro del Pleno es registrada para la posteridad. Por lo tanto es importante que exista cierto control en las intervenciones no relacionadas directamente con el contenido de los debates. Las intervenciones de los diputados que fungen como secretario, presidente o vicepresidente están circunscritas a llevar un orden, no a imponer un punto de vista como diputado de un grupo determinado. Su función se acerca más a la de un juez en esos tribunales donde se requiere imparcialidad frente a los hechos para que así puedan conducirse con orden las sesiones.

3.6.2 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN TORNO A LA LABOR LEGISLATIVA

Los preparativos para cada sesión del Pleno, las Comisiones, los informes anuales del presidente de la República, las celebraciones patrias, los actos en que participan alguno de los diputados, los eventos con la prensa, desayunos y comidas de trabajo, son actividades de los diputados que requieren tanto movilización del personal, de recursos y de materiales, como impresiones y salas disponibles en el Palacio Legislativo.

Tal nivel de actividad exige una cuidadosa organización tanto por el número de personas atendidas como por el personal que interviene para hacerlo. Por ejemplo, para el informe anual del presidente de la República, los preparativos del Palacio empiezan un mes y medio antes de la fecha asignada a esa ceremonia. Se deben atender, entre otros, a los secretarios de Estado, a los senadores, a la Guardia Presidencial, y a la prensa. Para el día del informe todo debe estar preparado: instalaciones, edecanes, limpieza, personal de apoyo, protección y alimentación. Todo debe ser escrupulosamente atendido porque, en este caso, corresponde al Palacio Legislativo ser anfitrión de distinguidos visitantes. Es la ceremonia solemne más importante que se realiza en el año.

Asimismo, en cada sesión de debate durante los períodos ordinarios de sesiones, se percibe en el Palacio Legislativo una intensa actividad. Las Direcciones de la Oficialía Mayor y de la Gran Comisión deben intervenir para que la sesión se desarrolle con fluidez. Los diputados cuentan con el apoyo secretarial y alimentación. Todo es atendido con esmero, orden y cuidado por el personal administrativo de la Cámara.

3.6.2.1 DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES PÚBLICAS

En el organigrama de la Cámara, esta Dirección General corresponde al área de Coordinación Ejecutiva de la Gran Comisión misma que será analizada más adelante. Sin embargo, fue preferible incluir la Dirección General de Relaciones Públicas aquí porque se encuentra estrechamente vinculada con la organización administrativa en torno a la labor legislativa de los diputados. Corresponde a esta Dirección General, cuyo actual titular es Gabriel Álvarez Herrera, realizar actividades organizativas y proporcionar los materiales y servicios requeridos para la celebración de diversos eventos tales como comparecencias, conferencias, sesiones, exposiciones de arte y visitas al Palacio Legislativo. Cuenta con un equipo de edecanes y personal técnico especializado para apoyar en el sonido, grabación de audio, equipo para traducción simultánea y cafetería. Administra y programa la asignación de las salas de trabajo y salones comedores del Palacio Legislativo; promueve y fomenta las relaciones entre la Cámara de Diputados y los otros poderes de la Unión, así como con la prensa, las organizaciones, representantes y la sociedad civil en general; atiende las demandas de relaciones públicas de carácter personal con la presidencia de la Gran Comisión; apoya a la Unidad de Promoción Voluntaria y a la Coordinación General de Comunicación Social para sus actividades.³¹

³¹ Dirección General de Relaciones Públicas, *Manual de organización*. H. Cámara de Diputados.

3.6.2.2 DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS MATERIALES

El director en funciones es el licenciado Bernardo Jiménez Olvera y se trata de una de las Direcciones Generales más grandes de la Cámara por ocuparse principalmente de garantizar la prestación y suministro de los servicios, arrendamientos y recursos materiales que cada área requiere para sus distintas actividades. Es una de las áreas administrativas que deben participar en las reuniones del Comité de Administración para informar sobre sus actividades. Por consiguiente, debe regular con especial cuidado las adquisiciones o contrataciones, arrendamientos y prestaciones de servicios para atender todo lo requerido por el personal en cuanto a papelería, alimentación en los días de los debates, artículos de limpieza, material para el trabajo en la imprenta de la Cámara, vasos, café para las oficinas, focos, concesionarios para la alimentación de los diputados y personal administrativo que lo requieran.³²

La Coordinación de Apoyo Técnico y Seguimiento se encarga de proporcionar a las áreas el apoyo necesario en materiales de servicios informático y comunicaciones, así como de proponer a la Dirección de Adquisiciones aquellos proveedores que ofrezcan las mejores condiciones a la institución en lo referente a precio, calidad, lugar y tiempo de entrega, garantías con respecto a los equipos de cómputo, paquetería y comunicaciones.

La Dirección de Adquisiciones es una de las áreas de la Dirección General de Servicios Materiales cuyo objetivo consiste en adquirir los bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la Cámara de Diputados en las mejores condiciones de precio y calidad. Para su trabajo, la Dirección de Adquisiciones debe celebrar licitaciones o concursos mediante adjudicación de pedidos o celebración de contratos de acuerdo con políticas y lineamientos

³² Oficialía Mayor, *Dirección General de Recursos Materiales*, Cámara de Diputados, LV Legislatura, s.f.

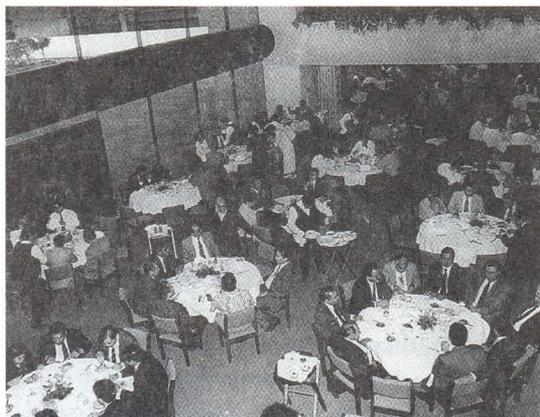
establecidos. Selecciona los proveedores idóneos con base en cuadros comparativos de cotizaciones de tres proveedores potenciales que ofrezcan las mejores condiciones para la institución. Además, esta Dirección cuenta con un Departamento de Adquisiciones que recibe y tramita las requisiciones verificando que éstas reúnan los requisitos establecidos.

3.6.2.3 DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS

El licenciado Arturo Escorza es el director general de Servicios. Su equipo de trabajo tiene diversas funciones, la principal consiste en atender y conservar en óptimas condiciones de funcionamiento y limpieza las instalaciones y bienes (muebles e inmuebles) pertenecientes a la Cámara de Diputados, así como apoyar los eventos especiales que se realizan en el Palacio Legislativo. A la Subdirección de Operación y Mantenimiento le corresponde conservar y mejorar los sistemas electrodomésticos, hidrosanitarios, instalaciones en general, así como mobiliario y equipo de la Cámara de Diputados. Incluye la operación y mantenimiento de los recursos. El área que ocupa el Palacio Legislativo es de quince hectáreas aproximadamente. Mantener en condiciones de limpieza estos espacios implica mucho trabajo y es necesario conocer los planos del Palacio Legislativo para ubicar así los lugares destinados a cada instalación.

Cuenta con el Departamento de Comunicaciones, Telefonía y Telefax que se ocupa de brindar una adecuada comunicación telefónica interna y externa para los diputados, autoridades y personal en general. Se ocupa de reparar fallas, elaborar proyectos para ampliar e integrar la red telefónica y coloca teléfonos para los diputados en los días de las sesiones. Hasta la fecha, la Cámara no cuenta todavía con un centro de cómputo con una red estructurada, ni tampoco con un conmutador telefónico central. No obstante, ya se están empezando a realizar los trámites para obtenerlos y apoyar así el trabajo en las Comisiones de trabajo y en las coordinaciones de los partidos.³³

³³ Documento interno de la Dirección General de Servicios.



3.6.3 LOS ASUNTOS JURÍDICOS Y ASESORÍAS LEGALES

Este aspecto de la organización de la Cámara lo desarrolla la Dirección General de Asuntos Jurídicos, cuyo titular es el licenciado Eduardo de Agüero Leduc. Su función consiste principalmente en dar apoyo técnico-jurídico sobre los temas y leyes que se pretenden revisar en las comisiones. No interviene directamente en la relación entre los tres poderes de la Unión. Tal vinculación entre poderes se da a través de la Secretaría de Gobernación.

A pesar de ser una de las más pequeñas de las direcciones generales de la Cámara, es la que realiza el trabajo más delicado. Se encarga de asuntos de índole jurídica como son, entre otros: colaborar con las Comisiones y Comités en el estudio y formulación de leyes, decretos, reglamentos y acuerdos; representar legalmente a la Cámara de Diputados en todas las actividades de índole jurídica y política que sean necesarias; contestar juicios de amparo con los cuales se encuentre relacionada la Cámara; solicitar informes, dictámenes, documentos y opiniones a las autoridades o instituciones públicas y privadas para asesoría y defensa jurídica de los intereses camarales; atender a sus funcionarios que lo soliciten, así como sus servidores.³⁴

3.6.4 LA SEGURIDAD Y LOS SERVICIOS MÉDICOS DEL PALACIO LEGISLATIVO

Dado el gran número de horas que se necesita invertir para el trabajo dentro de la Cámara, se

³⁴ Documento interno de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

requiere de muchos cuidados, tanto de seguridad personal y de las instalaciones físicas, como de atención médica para cualquier eventualidad. Las dos direcciones encargadas de ambos aspectos son la Dirección de Resguardo y Seguridad y la Dirección de Servicios Médicos

3.6.4.1 DIRECCIÓN DE RESGUARDO Y SEGURIDAD

Es un organismo creado para resguardar los bienes, muebles e inmuebles, del Palacio Legislativo. Su director es el General Brigadier Héctor Careaga Estrambasagua, quien describe cómo, dentro de las funciones de la Dirección, se incluye el resguardo los bienes personales de los diputados. Su objetivo es lograr un ambiente de tranquilidad y orden en el cual se puedan desarrollar los trabajos legislativos. Se encarga de controlar el número y las personas que entran en el Palacio, sobre todo, en los días de sesiones. Se solicita a cada visitante una identificación y registro de su nombre a la entrada de las instalaciones y se le proporciona una calcomanía de "visitante". Controlan además la entrada al recinto del Pleno a las escuelas y personas en general que solicitan permiso para asistir como observadores de los debates. La Dirección General de Relaciones Públicas, que corresponde a la Coordinación Ejecutiva de la Gran Comisión es la encargada de conceder estos permisos de visita al Palacio Legislativo. En días de sesión circula un promedio de tres mil visitantes. La cantidad de personas que pueden pasar al recinto de los plenos se limita al número de butacas destinadas para visitantes. Su número se regula también a petición de los diputados. No se come ni fuma dentro del recinto.

La Dirección General cuenta con dos direcciones de área: la operativa y la técnica. Esta última da mantenimiento y opera los aparatos electrónicos de circuito cerrado de televisión. La Dirección Operativa tiene una subdirección de operaciones y otra de eventos especiales.

En general usan dos tipos de medidas: de disuasión y protección directa. Las medidas de

disuasión consisten en crear condiciones de resguardo de manera que disuada a un posible infractor de la seguridad del Palacio. Por ejemplo, las rejas altas disuaden a una persona que quiera entrar por la fuerza o por una vía distinta a la establecida por la Dirección. La medida de protección consiste en tomar medidas directas con las personas que no cumplan con los requisitos establecidos para la seguridad.

A raíz del incendio del Palacio Legislativo en 1985, se hacen ahora diversos simulacros de control de incendios con equipos especiales que incluyen aspersores, detectores de calor y humo, bombas de agua a presión, extintores, sistema de escaleras de seguridad, etcétera. Además, como medida de seguridad interna, se han colocado anuncios para recordar a los empleados la necesidad de desconectar diariamente los aparatos eléctricos antes de abandonar el edificio.

Para la capacitación y entrenamiento del personal, se cuenta con un sistema de cursos sobre diversas materias: primeros auxilios, relaciones humanas, conocimientos generales acerca de los poderes de la Federación, deberes básicos del personal de seguridad, y cursos de radio-comunicación. Tienen un cuerpo de supervisores que orientan al personal femenino y masculino acerca de cómo comportarse frente a las personas. Se les hace además un examen psicométrico y de materias culturales.³⁵

3.6.4.2 DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS MÉDICOS

Ofrece a los diputados y al personal administrativo atención médica especializada de urgencias y medicina general, para la prevención y resolución de problemas de salud. Su director, el doctor Ángel Elorriaga Ferro, coloca un particular énfasis en la medicina preventiva. El horario de trabajo del equipo es de lunes a viernes desde las nueve de la mañana hasta que terminan las actividades de los diputados. Las instalaciones con las que

³⁵ Entrevista del 30 de mayo con el General Brigadier Héctor Careaga Estrambasagua, Director General de Resguardo y Seguridad de la H. Cámara de Diputados.

cuentan dentro del Palacio Legislativo son oficinas, tanto para el director médico y subdirector administrativo, como para el almacén de medicamentos. También disponen de dos consultorios dentales, tres consultorios de especialidad, una pequeña sala de terapia intensiva equipada con dos camas, oxígeno y electrocardiógrafo, una sala de espera, una sala de juntas con equipo de computación y un baño y botiquín de medicamentos. También cuentan con una ambulancia de terapia intensiva; un vehículo de transporte y urgencias y un vehículo de motor para el uso de la Dirección General y la Subdirección Administrativa.

Se han empezado a implantar sistemas de vacunación en coordinación con la Secretaría de Salud, servicio dental, asesoría de psicología infantil y orientación familiar para la guardería de los hijos del personal administrativo. En un futuro próximo, el servicio contará también con clínicas de evaluación, terapia respiratoria, laboratorio computarizado y electrocardiografía.

El servicio médico incluye el trabajo de los siguientes especialistas: un cardiólogo, un pediatra para asistir a los niños de la guardería, especialistas en medicina interna, medicina general, un cirujano dentista, una enfermera de cuidados intensivos, una enfermera auxiliar, secretarías, mensajero auxiliar y personal paramédico.³⁶

Para finalizar esta sección sobre la organización de las dependencias de la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, es importante señalar que las distintas áreas administrativas, es decir Tesorería General y las distintas Direcciones Generales, se articulan en el trabajo con los diferentes grupos parlamentarios en el Grupo Técnico Informático. Este grupo plural fue conformado el 22 de abril de 1994 y ha desarrollado múltiples acciones en beneficio de la institución, tales como son la asignación de los recursos y servicios informáticos y la instru-



mentación de programas de capacitación e inducción en materia informática, etcétera.³⁷

3.7 LA LABOR SOCIAL EN EL PALACIO LEGISLATIVO

La Unidad de Promoción Voluntaria cumple una función importante para crear una atmósfera humana y de respeto en el personal que ahí labora. Por lo general, se acostumbra que la Vocal Titular de esta unidad sea la esposa del líder de la Gran Comisión y su trabajo es voluntario, es decir, no remunerado. En la LV legislatura, la líder de la Cámara, por ser mujer, prefirió ofrecer ese puesto a su hermana, Patricia Moreno de Rodríguez. Su trabajo junto con el equipo de trece personas, ha provocado cambios sumamente importantes al interior de la Cámara que valdría la pena mantener en las próximas legislaturas. Las modificaciones empezaron a partir de la administración del voluntariado por la señora Susana Ortiz Arana, esposa del anterior líder de la Cámara Fernando, Ortiz Arana, el primer año de la LV Legislatura.

El trabajo del voluntariado se encuentra articulado con voluntarias de otras instituciones del país. En los últimos tres años, ha realizado una encomiable labor. La comunidad a la que dirigen su atención es a los empleados de la Cámara de Diputados. Dan pláticas, canalizan problemas de salud y jurídicos, han realizado programas especializados de óptica con precios accesibles y deducibles de

³⁶ Dirección General de Servicios Médicos, *Programas de Actividades*, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, 21 pp.

³⁷ Documento de la Tesorería.

nómina, han conseguido tarjetas de crédito para los empleados con pagos diferidos hasta de doce meses y promueven actividades culturales, dentro y fuera de la Cámara. Las actividades, en muchos casos, son resultado directo de peticiones formuladas por los diputados.

Los fondos del voluntariado se obtienen de donativos de los diputados y funcionarios, así como de amigos personales. Supervisa de manera directa un centro de atención infantil o guardería, coordinado por la Secretaría de Educación Pública, para los hijos del personal administrativo. Durante este período, se reestructuró el personal que atiende a los niños en la guardería debido a que no estaba debidamente capacitado. Cuenta en la actualidad con educadoras y asistentes tituladas y el personal fue aumentado y depurado. Ahí asisten niños desde 45 días de nacidos hasta los 6 años. Se atiende diariamente un promedio de 140 a 150 niños en un horario de 8 de la mañana a 3 de la tarde. El centro de atención infantil también cuenta con los servicios de nutriología y pediatría.³⁸

En resumen, los apoyos humanos y materiales, con los que cuenta el Palacio Legislativo, para facilitar la labor que allí se realiza, son los siguientes: pagos de salarios y viáticos para el desempeño de funciones, disposición de las salas del Palacio Legislativo para realizar eventos, apoyos documentales y editoriales, versiones estenográficas, organización de ruedas de prensa y *Diario de los Debates*.

Además puede disponer de personal de oficina, servicios de fotocopiado, grabación en audio, video y fotografía, impresión de documentos, servicios médicos menores en el interior del recinto, promoción de actividades artísticas y culturales, eventos nacionales e internacionales, servicio de guardería para empleadas que tienen niños pequeños y obtención de tarjetas de crédito para los trabajadores de la Cámara. Estos apoyos se proporcionan a las comisiones, los grupos

parlamentarios y para los trabajos en el recinto del Pleno de la Cámara.

3.8 LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LOS DIPUTADOS

La participación de todos los diputados es la base del proceso legislativo, ellos dan vida a los debates y a las palabras escritas en las iniciativas de leyes. Los quinientos diputados se organizan de acuerdo a los siguientes criterios: a) por partido, en grupos parlamentarios; b) por su representación, mediante un coordinador en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, el órgano de gobierno de la Cámara, y c) por individuo, en las Comisiones y Comités donde los diputados de los diferentes grupos parlamentarios se organizan para el trabajo.

3.8.1 LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Las agrupaciones de diputados pertenecientes a un mismo partido son los grupos parlamentarios. En ellos se toman acuerdos sobre los oradores que intervendrán en la aprobación o rechazo de una iniciativa de ley, los tiempos por orador, la designación de los diputados que participarán en las Comisiones y Comités. En su participación, ya sea en el Pleno o en las Comisiones y Comités, los diputados representan, en principio, la línea política de su partido y, sobre esa base, esgrimen sus argumentos y toman sus posiciones en el debate.

Para que un grupo parlamentario sea considerado como tal, debe estar integrado, cuando menos, por cinco diputados. Quedan constituidos cuando presentan a la Mesa Directiva de la Cámara el acta donde consta la decisión de sus miembros para integrarse en grupo, incluyendo el nombre del partido y la lista de sus integrantes. También deben informar el nombre del diputado que haya sido electo como coordinador del grupo.³⁹ Cada coordinación de cada grupo parlamentario cuenta con espacios para oficinas y para reuniones internas.

³⁸ Esta información fue obtenida en la entrevista del 9 de junio de 1994 con Patricia Moreno de Rodríguez, Vocal Titular de la Unidad de Promoción Voluntaria de la Cámara de Diputados.

La LV Legislatura ha sido indiscutiblemente una de las más intensas y polémicas de las últimas

décadas. No sólo se ha manifestado en ella una metamorfosis intensiva hacia la pluralidad, sino que, además, ha surgido un interesante fenómeno de reciente aparición: los diputados sin partido. Es decir, se trata de aquellos diputados que renuncian a sus partidos, pero que continúan en sus funciones legislativas. En principio, un diputado representa a un grupo social organizado en torno a un partido político. Son las siglas partidistas las que permiten a un individuo llegar a una diputación. Sin embargo, los diputados que renuncian a su organización ¿a quién o a qué representan? La pregunta no tiene respuesta inmediata pero, aun bajo estas condiciones, constitucionalmente conservan sus derechos en cuanto legisladores. Durante los debates pueden votar, intervenir y presentar iniciativas de ley.

Los diputados sin partido tienen, sin embargo, una serie de desventajas. Por un lado, quedan sin representación en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política por no contar con un coordinador de grupo. Son diputados provenientes de diferentes partidos, con trayectoria política y programática también muy diferentes. En consecuencia, sus planteamientos políticos difícilmente pueden ser articulados en un grupo para ser posteriormente defendidos en el Pleno, en igualdad de condiciones con el resto de los representantes de la nación. Su situación en la Cámara ha quedado, no obstante, regulada por el Dictamen del Senado sobre la Ley Orgánica propuesta previamente a iniciativa de la Cámara de Diputados. Allí se señala que:

Los diputados que dejen de pertenecer a un grupo parlamentario, sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos en lo individual, conforme a las posibilidades de la Cámara para que puedan desempeñar sus funciones de representación popular.⁴⁰

³⁹ H. Cámara de Diputados, *Dictamen con proyecto de Decreto que modifica y adiciona las Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 7 de julio de 1994, artículos 31 y 32. En las citas subsiguientes, este documento será referido como *Dictamen de Decreto*.

⁴⁰ *Dictamen de Decreto*, artículo 31

Tal mención en el Dictamen del Decreto de la Ley Orgánica del Congreso General, reconoce a los diputados sin partido y, con ello, se les ha rescatado del limbo político en el que se encontraban frente al resto de los miembros de la Cámara.

Respecto a tan delicado asunto, la opinión de algunos de los diputados, entrevistados para la presente investigación, difiere en la argumentación, pero coinciden básicamente en reprobar el fenómeno. Ramón Mota Sánchez, diputado por el Partido Revolucionario Institucional señala, por ejemplo:

Mi opinión es que, en un país democrático cada quien puede hacer lo que crea conveniente a sus intereses personales o ideológicos. Creo que lo que debiera privar es el reconocimiento al partido que los llevó a la Cámara de Diputados, no agradecimiento porque en estos casos no se puede ser sentimental, pero sí un reconocimiento al partido. Por otra parte debe haber una convicción ideológica definida. No creo que estas convicciones se puedan cambiar de un día para otro.⁴¹

El diputado Martín Tavera Uróstegui, por el Partido Popular Socialista, sostiene una posición mucho más crítica frente al fenómeno de los diputados sin partido:

Yo creo que no representan a nada. Desde luego, los ciudadanos tienen el derecho de estar en otro partido, ése es un derecho. Pero cuando los diputados abandonan un partido y tratan de causarle daño, vemos nosotros que sirven a intereses opuestos que ellos dicen defender. En la LI Legislatura, recuerdo muy bien que el coordinador de la fracción mayoritaria, el licenciado Farías, presentó una iniciativa a fin de que se reformara la Constitución, en el sentido de que todo aquel diputado que abandonara su partido dejaba de ser diputado. Porque, decía la iniciativa, es diputado en razón de su partido. Desgraciadamente la iniciativa se archivó, nunca se dictaminó.⁴²

⁴¹ Entrevista del 7 de junio de 1994 con Ramón Mota Sánchez, diputado del PRI.

⁴² Entrevista del 1 de junio de 1994 con el diputado Martín Tavera Uróstegui.

En cambio, el diputado por el Partido Acción Nacional, Gabriel Jiménez Remus, sostiene una posición menos crítica ante el problema y, en la entrevista que nos concedió, parece profetizar lo que finalmente acabó por constar en el dictamen del Senado, donde quedó regulada la situación de los diputados sin partido:

[...] existe una laguna legal en el Reglamento de la Cámara y en la Ley Orgánica del Congreso sobre esto, por tanto es urgente que ambos contemplen próximamente alguna reforma al respecto. Por ahora no existe la posibilidad de que estos diputados que han abandonado sus partidos sean agrupados en un grupo independiente que absorba estas divisiones. Recientemente se presentó una petición formal de tales diputados para formar parte de otro grupo parlamentario que se llamaría "Grupo de Diputados Independientes". Lamentablemente, el dictamen presentado por la Comisión de Gobernación y Prácticas Parlamentarias fue en el sentido de que en este momento la legislación no contemplaba la posibilidad de otorgar la conformación de un grupo independiente. [...] No creo que sea un tema difícil pero ya es obligatorio para la Cámara de Diputados.⁴³

¿Qué circunstancia en la vida legislativa puede llevar a un diputado a renunciar a su partido? Quizá el incremento de las deserciones en los partidos sea un síntoma del *zeitgeist* o espíritu del tiempo. Diversas explicaciones son posibles. Una de ellas la ofrece el diputado Paoli quien, a este respecto, usa una atractiva metáfora para explicar tal fenómeno:

Este fenómeno de abandono de partidos ocurre principalmente en los partidos pequeños, tanto en lo que respecta al apoyo de la sociedad como en el número de diputados. Para mí, la explicación es política. Estos partidos son ficticios, son simulaciones. En gran medida, han sido impulsados por intereses "equis" sin el respaldo de una fuerza social. Muchos de esos partidos, utilizando una metáfora, lo que hicieron fue echar un chinchorro al mar donde caen peces de varias especies, plantas

de acompañamiento, algunos pulpos, otros pececillos chiquillos, que vienen de muy distinta procedencia... y todos vienen aquí juntos y forman un grupo parlamentario. Pero en realidad no posee la consistencia de un partido, una plataforma ideológica, una formación, cuadros.⁴⁴

El diputado Paoli reconoce que todos los partidos representados en la LV Legislatura tuvieron por lo menos una deserción, pero en los más grandes y sólidos, los movimientos fueron realmente mínimos. Estos últimos poseen un eje articulador, ausente en el resto de los partidos con excepción del Partido Popular Socialista que, a pesar de ser el partido más chico en dicha legislatura (tiene doce diputados), posee una gran tradición organizativa. Ésta es una explicación eminentemente política, que no responde a la inquietante cuestión de las implicaciones existenciales y personales de los involucrados. ¿Cómo resuelve un diputado el dilema de seguir a su conciencia o los acuerdos de un partido? ¿Es tan sólo un problema de disciplina? El factor ético no puede ser ignorado, porque es posible que efectivamente muchos diputados renuncien a su grupo por falta de constancia y de compromiso; sin embargo, la vida legislativa altera muchos marcos personales de referencia, tanto frente a la política como frente a la existencia, y, con ello, surge el clásico dilema de la moral pública frente a la moral privada. Por lo demás, todo esto implica un problema de elección personal, y cada quien debe elegir, como ya lo dijo un grande, sus propios dioses y demonios.

Otros diputados ofrecen, en cambio, sus explicaciones basándose en parámetros orientados hacia el contexto histórico en el que se ubican los partidos. El diputado Luis Dantón Rodríguez, por ejemplo, integra su experiencia en una reflexión sobre los diputados sin partido, al localizar el fenómeno dentro de una amplia perspectiva histórica y social:

Se dice que el sistema de partidos en México aún adolece de sus defectos en su evolución, y podría

⁴³ Entrevista citada previamente con Gabriel Jiménez Remus.

⁴⁴ Entrevista del 8 de junio de 1994, con el diputado Francisco José Paoli Bolio.

ser correcta esta apreciación, porque en realidad el partido más antiguo, que es el PRI, cuyo antecedente remoto es el 4 de marzo de 1929 cuando se constituyó el Partido Nacional Revolucionario, escasamente tiene unos 65 años. En Europa hay partidos que tienen cien años o existen partidos de aquéllos que se formaron en el siglo XVIII. Los partidos de oposición que en México se formaban cada seis años con los llamados candidatos de oposición, pues han cambiado de dirigentes, de principios ideológicos y hasta de estructuras y no se diga de nombres. Muchos de ellos aún son inconsistentes o incongruentes entre sus acciones y su ideología. Luego entonces, sus representaciones en los congresos muchas veces tienen grupos distintos y contrarios entre sí.

Para no ir más lejos, en esta legislatura, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, comenzaron con un coordinador parlamentario y terminaron con otro. Lo mismo se puede decir del PRI, empezó con uno y terminó con otro. Esto, pues, es normal. Lo que es un poco atípico es que, en una votación, 14 miembros de un partido voten en un sentido y otros catorce voten en otro sentido. Ésta es la pulverización de los partidos. Aquí entramos en un debate que es tradicional en todos los congresos. El diputado, el senador, debe votar conforme a la consigna de su partido o votar conforme a su conciencia individual. Podríamos pensar, acercándonos a la naturaleza de la representación, que en realidad el miembro de un Congreso tiene una doble representación: la originaria, la auténtica, la más comprometida que es con sus electores y la otra es con el partido que lo propuso. Esa doble representación crea un juego lleno de riesgos. Con quién estar, a quién corresponder ¿a quien me eligió o a quien me propuso? Esto es lo que da motivo al cambio de posiciones y que muchas veces en el ejercicio de la diputación, los partidos políticos tengan problemas con sus representantes y éstos, como se ha dado el caso, nieguen al partido político y formen un grupo independiente.⁴⁵

El diputado Miguel González Avelar, secretario de la Gran Comisión y presidente de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, se expresa de manera mesurada y analítica, al margen de apasionamientos o inclinaciones personales, al evaluar el fenómeno de la desertión en los grupos parlamentarios. Señala, así, que se trata de una consecuencia directa de la pérdida de principios éticos partidarios, mismos que, en el pasado, se encontraban definidos con claridad. Por ello, los diputados sin partido:

[...] llegaron a un punto crítico, en donde ya su capacidad de consenso con su propio grupo llegó a su límite y se salieron. Esto ocurre así, y la explicación está en lo siguiente: en primer lugar, una crisis general de partidos; esta crisis existe porque los partidos han ido perdiendo al interior su capacidad de control sobre sus propios miembros, incluso sobre sus parlamentarios. No hablo sólo de los diputados y senadores, sino también de los diputados locales, de los miembros de la Asamblea de Representantes, de todos los cargos de elección popular. En general, podría decirse que en el mundo hay una pérdida de la capacidad de control de los órganos centrales de los partidos respecto de las decenas, centenas o miles de representantes populares que compitieron por las siglas de tal o cual partido.

Hay una segunda razón que a mí me parece más profunda y que es una interpretación personal. Los partidos han perdido el perfil de una identificación muy neta, muy clara de cuáles son sus propuestas, su programa, su proyecto nacional, incluso su proyecto de vida porque antes los partidos equivalían a un proyecto de vida. Para mucha gente pertenecer a tal o cual partido político era toda una proclama de que yo soy así, pero no sólo en lo político, soy así en lo social, lo económico, lo religioso y en lo familiar. Eran partidos con apetencias totalizadoras. Esos partidos ya casi no existen, o ya no existen. Como los partidos se han ido corriendo hacia el centro, es mayor probabilísticamente la oportunidad de que haya discrepancia con los extremos de los propios partidos. Antes era muy claro, pues el espectro

⁴⁵ Entrevista citada con el diputado Luis Dantón Rodríguez.

político tenía una izquierda muy nítida en donde se daba una manera de pensar y en la derecha otra. Había conflictos, pero eran de matiz o de estrategias o de táctica de lucha.

Ahora los partidos, a fin de ganar el electorado, se corren al centro, es decir, los que pueden. Todos andan queriendo hacer eso. No quieren ser partidos radicales ni tampoco extremistas. La gente no quiere eso. Es comprensible que frente a un partido que está posicionado en el centro, o se quiere posicionar en el centro, se le sale más que antes por los extremos.

Por lo menos tenemos unos quince diputados que se han salido de todos los partidos, de los seis ¿Por qué? Porque muchas veces su posición personal o si conflicto con la directiva es tal que no pueden anteponer la disciplina partidaria a sus convicciones o intereses.⁴⁶

En conclusión, el fenómeno de los diputados sin partido es más bien un signo del espíritu del tiempo. Los partidos y, en general, todo el devenir político y social del planeta, experimentan una metamorfosis acelerada hacia las redefiniciones. Tal vez el partido político ya no llena, como antaño, todas las expectativas del individuo, incluyendo las éticas y morales, obligándolo a partir, cual estrella errante, en búsqueda de nuevas constelaciones.

3.8.2 LA GRAN COMISIÓN⁴⁷

Hasta la LV Legislatura, el órgano de gobierno de la organización interna de la Cámara era la Gran Comisión. A partir del Dictamen de Decreto expedido por el Senado en respuesta a la revisión del *Proyecto de Decreto que modifica y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, la Gran Comisión deja de ser el órgano de gobierno de la Cámara. Esta función

corresponde a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

La Gran Comisión está integrada por la mayoría absoluta de diputados que pertenezcan a un mismo partido político.⁴⁸ Una vez, constituida al inicio de cada legislatura, sus integrantes designan una Mesa Directiva con un presidente, tres secretarios y tres vocales. El grupo parlamentario mayoritario designa un líder y a éste le corresponde la presidencia de la Gran Comisión.

La Gran Comisión se apoya en la Coordinación Ejecutiva de la Gran Comisión. Con los nuevos cambios en la Ley Orgánica, se desconoce si esta organización continuará igual en las subsiguientes legislaturas. Hasta este momento, dicha coordinación ha tenido funciones similares a las de la Oficialía Mayor. De hecho, antes del mes de mayo de 1994, se conocía como Oficialía Mayor de la Gran Comisión. Se encarga de apoyarla técnicamente por medio de la redacción de acuerdos, actas y convenios.

El coordinador ejecutivo controla lo que sucede en las tres direcciones generales que corresponden a esta área: Dirección General de Apoyo Parlamentario, Dirección General de la Crónica Parlamentaria y Dirección General de Relaciones Públicas. Las funciones de la Dirección General de Crónica Parlamentaria se trató en la sección 3.2 de este capítulo, donde se aborda la trayectoria del discurso legislativo. Las funciones de la Dirección General de Relaciones Públicas también fueron tratadas ya en la sección 3.2 debido a su vínculo con la organización administrativa en torno a la labor legislativa.

La Dirección General de Apoyo Parlamentario, como su nombre lo indica, tiene por función apoyar el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados, tanto en el realizado durante las sesiones plenarias y en las comisiones, como en la elaboración de la síntesis de las sesiones en los *Sumarios Legislativos*.

⁴⁶ Entrevista citada con el diputado Miguel González Avelar.

⁴⁷ La información considerada en esta sección fue reconstruida a partir de varios testimonios: de Carlos Galland, Director General de Apoyo Parlamentario en una entrevista concedida el 1 de julio de 1994. También se extrajo de las entrevistas citadas con Héctor de Antuñano y el diputado Francisco José Paoli

⁴⁸ *Dictamen de Decreto*, artículos 38 y 39.

3.8.2.1 APOYO PARLAMENTARIO EN LAS SESIONES PLENARIAS

La Dirección General de Apoyo Parlamentario complementa significativamente el trabajo de las sesiones del Pleno. Se presenta una relación en cadena con la Oficialía Mayor y la Mesa Directiva. Entre las tres instancias se programan las entradas de los dictámenes en el Pleno y sus tiempos para discusión. De esta forma se logra un balance adecuado respecto a los tiempos o períodos asignados a cada dictamen.

En las sesiones de debate no se hace nada a menos que previamente sea aprobado por el Pleno. Un aspecto esencial de este trabajo es el diseño del mecanismo para la organización de los debates en las sesiones. En combinación con la Mesa Directiva, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política con la Dirección General de Apoyo Parlamentario, establecen los elementos formales y de acción que intervienen en cada debate. Por un lado, la integración de la lista de oradores, es decir, los diputados que subirán a la tribuna a favor o en contra del dictamen fundamentado por un diputado de la comisión dictaminadora. En la lista se integra a los oradores en forma alternada: un diputado a favor, un diputado en contra y así sucesivamente. Desde luego, también quedan establecidos tanto los tiempos por orador para hablar en tribuna, como las características del debate, es decir, si será en lo general o en lo particular o en uno o varios actos. En estos últimos casos depende del tipo de votación al que se recurra.⁴⁹ El paso siguiente consiste en la conducción del debate por parte del presidente de la Mesa Directiva, en función de estos acuerdos previos y después de haber sido aprobados por el Pleno.

3.8.2.2 EL APOYO PARLAMENTARIO EN EL TRABAJO DE LAS COMISIONES

La Dirección contribuye con el trabajo legislativo en las comisiones, desde que entra una iniciativa

de ley a la Comisión, hasta que el dictamen sale al Pleno para su discusión. Entre estos dos puntos, existe todo un proceso al interior de la comisión efectuado por pasos sucesivos: 1) el ingreso de la iniciativa de ley; 2) su distribución entre todos los miembros de la Comisión por el secretario técnico de la misma; 3) su estudio y análisis en diferentes reuniones de trabajo, a fin de poder formular un proyecto de dictamen; 4) la discusión de este proyecto de dictamen para su conclusión en el dictamen propiamente dicho (para ser válido, el dictamen final debe estar firmado por la mayoría de los miembros que integran la comisión); 5) se turna al Pleno de la Cámara, donde es discutido.

El aspecto formal de este proceso en cada comisión es seguido por la Dirección General de Apoyo Parlamentario. Generalmente, en las reuniones de trabajo de las Comisiones se encuentra presente algún miembro de esta Dirección General, quien, además, apoya en la elaboración de minutas de cada reunión. Por otro lado, cuando la Comisión lo solicita, auxilia en la convocatoria a los diputados, ya sea por vía telefónica o por telegramas, sobre el día y la hora de alguna reunión de su Comisión. Este tipo de peticiones de las Comisiones, se hacen normalmente por vía del coordinador ejecutivo, quien a su vez la turna a la Dirección General de Apoyo Parlamentario.

3.8.2.3 OTRAS FUNCIONES

Una Base importantísima de apoyo para el trabajo de investigación de las comisiones se efectúa por medio del Centro de Documentación y Hemerografía de la Dirección. Este centro, establecido desde la LIII Legislatura, es otra de las fuentes de información y documentación con que cuenta la Cámara de Diputados. Entre los materiales que ofrece para consulta, se encuentra el *Diario Oficial* desde 1969 a la fecha, el *Diario de los Debates* a partir de 1910, antologías legislativas de las leyes y decretos según cada período ordinario, memorias de las actividades de la Cámara por año, versiones estenográficas de las reuniones de comisiones y comités, fotocopias de hemerografía

⁴⁹ Respecto a las votaciones en el Pleno, ver la sección 2.9 del Capítulo 2 de este volumen.



sobre temas de interés para las diferentes comisiones.

Toda esta información se encuentra concentrada en volúmenes empastados y en cajas de archivo, fácilmente accesibles para su búsqueda y consulta. Un dato curioso es observar cómo el pluralismo también se refleja en el Centro por medio del aumento del material archivado, pues una de las consecuencias de la pluralidad ha sido el aumento de los debates. Tomados al azar, los debates de la XXXVII Legislatura están contenidos en una pequeña caja de archivo, los de la LII Legislatura en tres cajas y los de la LV, en lo que va del año, ya ocupan siete cajas.

Por otra parte, el Centro de Documentación mantiene un intercambio documental con la Cámara de Senadores y, de esta forma, dispone de volúmenes empastados de los tratados y convenios internacionales celebrados en México desde 1823 hasta la fecha.

Si bien se puede decir que el Centro de Documentación es pequeño, dado el espacio que ocupa y el reducido personal que labora en él, cumple una función de gran utilidad, a juzgar por el número de consultas que recibe mensualmente: aproximadamente entre 400 y 600. Generalmente, es consultado por los diputados, las comisiones y el personal de la propia Dirección General de Apoyo Parlamentario. Es evidente

que el Centro es una fuente básica de apoyo para el quehacer legislativo de la Cámara.

Otra labor de la Dirección General de Apoyo Parlamentario es la realización, edición y distribución de los *Sumarios Legislativos* para todos los diputados. Estos sumarios implican un trabajo de síntesis de todo lo abordado en el período de sesiones. Por ejemplo, las iniciativas de ley ya dictaminadas, la decisión del Pleno respecto a ellas, los oradores que subieron a la tribuna, etcétera.

3.8.2.4 COORDINACIÓN DE ASESORES

Su función es prestar asesoría a las direcciones de la Cámara. Presenta proyectos de carácter administrativo para mejorar el funcionamiento de las áreas técnicas de las Direcciones. Entre sus funciones se encuentra también la de realizar trabajos confidenciales, auxiliar en investigaciones externas, realizar proyectos de publicaciones y de iniciativas de ley. La Coordinación de Asesores distribuye su trabajo en dos instancias: la Coordinación de Asesores de la Gran Comisión y la Coordinación de Asesores del Oficial Mayor.

3.8.3 LA COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO Y CONCERTACIÓN POLÍTICA

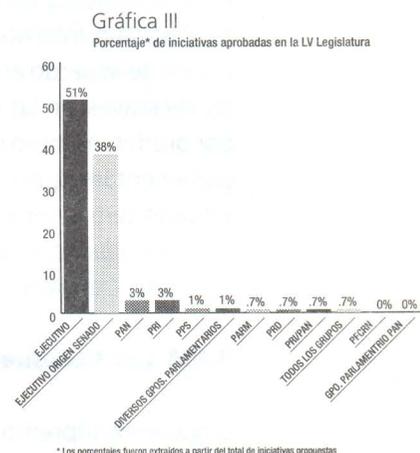
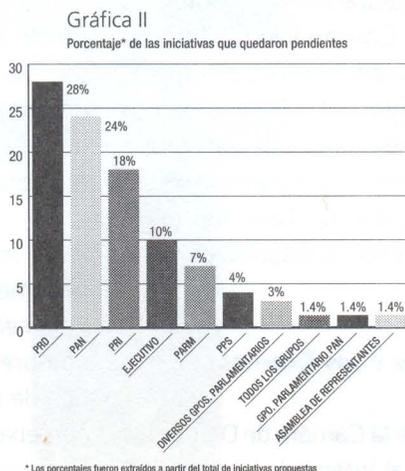
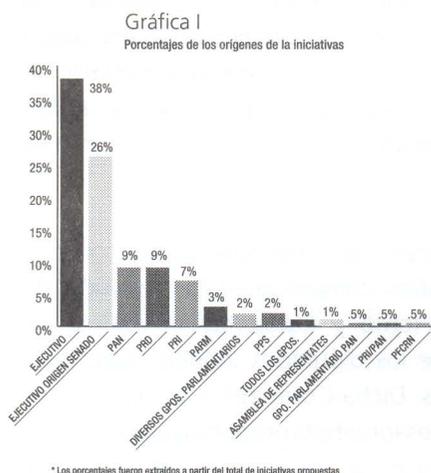
Esta Comisión fue creada en la LV Legislatura, probablemente, como consecuencia directa de las presiones políticas suscitadas en la LIV

Legislatura, a raíz de los problemas electorales de 1988. La integran los coordinadores de los diferentes grupos parlamentarios y, en la práctica, asume algunas de las funciones que realizaba antes la Gran Comisión, en los aspectos legislativo, político y administrativo. Durante dicha

legislatura, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se reúne cada martes y jueves para tomar decisiones sobre los diputados que formarán las Comisiones y Comités, así como la designación del Oficial Mayor y el Tesorero.⁵⁰

Tendencias de las iniciativas de ley propuestas a la Cámara de Diputados en la LV Legislatura

(Primer y segundo año de gestión y primer período de sesiones del tercer año)



COMENTARIOS

Los porcentajes más altos del total de iniciativas propuestas corresponden al Poder Ejecutivo. En la Gráfica I se observa que el 38 por ciento son dirigidas por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados y el 26 por ciento son iniciativas propuestas al Senado como cámara de origen que fueron revisadas por la Cámara de Diputados. Los porcentajes correspondientes a los partidos (PAN, PRI, PRD, PPS, PFCRN Y PARM), son iniciativas propuestas por diputados de dichos partidos, no necesariamente por el grupo parlamentario en su totalidad. Se observa que el PAN y el PRD son los partidos con mayor porcentaje en relación al resto de los partidos. Curiosamente, a pesar de ser el partido mayoritario, el PRI alcanza una proporción menor que el PAN y el PRD. Cabría esperarse una mayor proporción de iniciativas propuestas por los diputados del PRI ya que, en principio, pueden ser apoyados por el resto de los miembros de su grupo parlamentario.

Si se observa la Gráfica II, donde se exponen los porcentajes de iniciativas que fueron aprobadas por el Pleno, el más alto corresponde también a las del Poder Ejecutivo. En cambio, independientemente del partido del que se trate (sea o no sea de la mayoría), los porcentajes de iniciativas aprobadas, propuestas por diputados, son sumamente bajos. ¿Por qué? La respuesta requiere de antemano un estudio más detallado de las razones que subyacen a este dato, pero es evidente que las iniciativas individuales no prosperan con la

celeridad esperada dentro de un ambiente plural, aunque es posible que este aspecto sea una etapa del proceso de pluralización de la Cámara de Diputados y, por consiguiente, posteriormente adoptará otras proporciones.

En la Gráfica III se aprecia con mayor claridad la tendencia que manifiestan las iniciativas propuestas por diputados. El mayor porcentaje de iniciativas pendientes lo presenta el PRD con 28 por ciento. Le sigue en proporción el PAN y el PRI (con 24 y 18 por ciento respectivamente). El Poder Ejecutivo presenta un 10 por ciento de iniciativas pendientes de discusión. El resto de los diputados y grupos parlamentarios presentan una proporción relativamente baja de iniciativas pendientes.

Estos porcentajes ofrecen una idea global del estado de las iniciativas durante los dos primeros años de legislación y el primer período de sesiones del tercer año correspondiente a la LV Legislatura. No obstante, como es sabido, los porcentajes son limitados si se pretende obtener una información de mayor detalle acerca de los datos. En rigor, durante el período señalado hubo un total de 220 iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados, de las cuales fueron aprobadas 152 y quedaron pendientes 68.

⁵⁰ Entrevista del 15 de junio de 1994 con la diputada María de los Angeles Moreno, líder de la Gran Comisión y presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la LV Legislatura.

La Comisión fungirá como órgano de gobierno y deberá reunirse por lo menos una vez al mes para el ejercicio de sus funciones legislativas, políticas y administrativas de la Cámara.⁵¹ Es posible suponer que muchas dependencias que han estado bajo la presidencia de la Gran Comisión (como las descritas en párrafos precedentes), pasarán a apoyar los trabajos de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política a fin de poder ejercer sus funciones de gobierno en la Cámara.

En la actualidad, los integrantes de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se ponen de acuerdo en el orden del día, el turno de las iniciativas, en las reglas del debates (tiempos por orador, número de diputados de cada grupo parlamentario que intervendrá durante la sesión y cuáles temas serán tratados). Tales funciones correspondían con anterioridad exclusivamente a la Gran Comisión.

3.8.4 LAS COMISIONES Y LOS COMITÉS

El gobierno supremo de la Cámara de Diputados es la Asamblea General integrada por los 500 diputados. Para el cumplimiento de las atribuciones legislativas de la Cámara, se forman las Comisiones y los Comités. Ya se señaló en párrafos anteriores que los miembros de las Comisiones y Comités se determinan en el Pleno a partir de las propuestas de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Las Comisiones y los Comités se apoyan en los órganos operativos de la Cámara que son: la Tesorería, la Oficialía Mayor y las Direcciones Generales.

3.8.4.1 LAS COMISIONES

Las Comisiones de la Cámara de Diputados son de estudio legislativo. Se mantienen en trabajo permanente, ya sea en el dictamen de alguna iniciativa de ley, o bien, cuando no hay iniciativas por dictaminar, se estudian y analizan las leyes relacionadas con la comisión para reformarlas,

adicionarlas o derogarlas si hubiere necesidad. Cuando tienen alguna iniciativa de ley turnada por la Asamblea, se dedican a estudiar las reformas que les propone la iniciativa para poder elaborar el dictamen. Para que un documento pueda ser considerado como dictamen, debe estar firmado por la mayoría de los miembros de la Comisión.

Las diversas Comisiones permanentes se integran al inicio de la legislatura en la primera sesión, después de la apertura del período de sesiones de su primer año de ejercicio. Por reglamento, se puede aumentar o disminuir su número según sea necesario. Las Comisiones especiales se nombran "cuando lo exija la urgencia y calidad de los negocios" y pueden ser tantas como se requieran.⁵²

Para integrar las Comisiones, los grupos parlamentarios comunican a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política los nombres de los diputados idóneos para cada una de ellas. Dicha Comisión, a su vez, evalúa, aprueba o desaprueba la propuesta de los grupos. Posteriormente, se presenta ante el Pleno para que tome la decisión final. De antemano se sabe que la aprobación está asegurada porque ya ha habido una negociación previa con los grupos parlamentarios. Por medio de la negociación, se definen a los presidentes y secretarios de cada Comisión.

En teoría, un diputado puede estar inscrito en el número de Comisiones que desee, pero en la práctica, lo conveniente es no estar en más de tres de ellas, dadas las cargas de trabajo de cada Comisión.

En cuanto a la forma de trabajo interno de cada Comisión, es el presidente el encargado de convocar a los diputados a reuniones periódicas y el encargado de diseñar el programa de trabajo para atender los asuntos que competen a la comisión, tanto los recurrentes como los eventuales. También hay Comisiones sin

⁵¹ *Dictamen de Decreto*, artículo 45.

⁵² *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, artículos 65 y 71.



actividades programadas y otras que trabajan sobre proyectos específicos, según sea su temática. Los períodos más intensos de trabajo de las Comisiones se presentan cuando tienen una iniciativa de ley que dictaminar. En este caso, las reuniones de trabajo son variables.

Parte importante de estas reuniones las constituyen las "reuniones de conferencia" que se efectúan con senadores. Antes de pasar una iniciativa a dictamen, o en algún otro momento del proceso, se reúnen los miembros de las Comisiones involucradas del Senado y de la Cámara de Diputados. Posteriormente, al llegar a la Cámara de Diputados para su dictamen final, las iniciativas de ley ya llevan incorporadas algunas de las sugerencias o ideas de los miembros del propio Senado que, a través de la Comisión correspondiente estudia previamente el tema. La Cámara de Diputados en el Pleno, da lectura al dictamen y acepta o rechaza la respuesta del dictamen. En caso de no aceptar los señalamientos del Senado, la iniciativa de ley no se discute sino hasta la siguiente legislatura.

En las reuniones de Comisión pueden estar presentes todos los diputados, aun los que no pertenezcan a la Comisión en cuestión. En tal caso tienen derecho a voz pero no a voto. En el caso de los periodistas, puede o no estar permitido su acceso, según sea el tema a tratar. El trabajo de las Comisiones puede ser tan acalorado como el del Pleno y de hecho ahí se dirimen muchas diferencias y se confrontan los puntos de vista de los distintos grupos parlamentarios. Es en ellas

donde se lleva a cabo el trabajo propiamente legislativo de la Cámara.

Todas las Comisiones tienen la misma jerarquía, pero, por las diferentes temáticas que tratan, podría considerarse a algunas más importantes que otras. Entre las más importantes, está en primer término la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, porque allí se tratan todos los asuntos que atañen a la Constitución Política de México. El segundo lugar corresponde a la Comisión de Justicia. Seguirían, en orden de importancia, la Comisión de Programación y Presupuesto, Relaciones Exteriores, Distrito Federal, Régimen Interno y Vigilancia y Contaduría.⁵³

Las Comisiones también varían en cuanto al número total de diputados que las integran. Entre las más numerosas se encuentran la Comisión de Educación, Gobernación, Hacienda, Agricultura, Trabajo, Distrito Federal y Programación. Todas ellas con más de sesenta miembros.

Para realizar su trabajo legislativo y de investigación, las Comisiones cuentan con toda una serie de recursos. A todas se les asigna un servicio de cómputo, presupuesto para sus actividades y para contratar asesores. De hecho, parte considerable del presupuesto de la Cámara se destina a las Comisiones. A juzgar por la opinión del Director General de Crónica Parlamentaria, Héctor de Antuñano y el Director General de Apoyo Parlamentario, licenciado Carlos Galland, el trabajo de Comisión es muy rico y efectivo. Este juicio contrasta notablemente con la opinión de Francisco Berlín Valenzuela, quien en su libro *Derecho Parlamentario* señala que el trabajo de las Comisiones es pobre y no alcanza a cubrir las expectativas que se le plantean.⁵⁴

⁵³ La Comisión de Relaciones Exteriores se encarga de coordinar las reuniones interparlamentarias como la de México-España, México-Canadá, México-Estados Unidos y México-Guatemala. También coordina los viajes de investigación que realizan los diputados.

⁵⁴ Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 311.

3.8.4.2 Los Comités

Para el funcionamiento administrativo de la Cámara de Diputados se integran cuatro comités: de Administración, de Biblioteca e Informática, de Asuntos Editoriales y, a partir de las reformas de 1994 a la Ley Orgánica, se incluye el Comité de Investigaciones Legislativas. Este último entrará en funciones a partir de la LVI Legislatura.⁵⁵

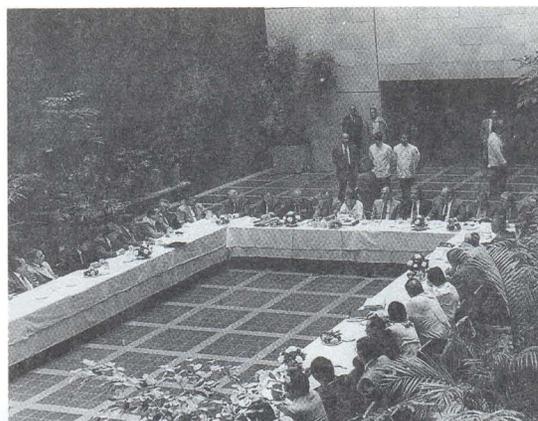
3.8.4.2.1 COMITÉ DE ADMINISTRACIÓN

El Comité de Administración tiene como función la asignación del presupuesto para las diferentes áreas. Le corresponde elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados y reunirse mensualmente con el Tesorero para recibir su informe sobre el estado de las finanzas de la Cámara. Cada tres meses debe rendir un informe sobre el ejercicio del presupuesto. En períodos ordinarios, dicho informe se presenta a la Cámara, durante los recesos es presentado a la Comisión Permanente.⁵⁶ En las secciones 3.5 y 3.6 de este capítulo, se abordaron algunos mecanismos sobre la forma de operación en las Direcciones Generales y Tesorería bajo la supervisión del Comité. El Comité de Administración actualmente cuenta con un personal de 16 miembros y está presidido por el diputado Héctor Ortiz Ortiz.

3.8.4.2.2 COMITÉ DE BIBLIOTECA

Hasta la LIV Legislatura, el Comité de Biblioteca tuvo básicamente a su cargo la Biblioteca del Congreso de la Unión, ubicada en el antiguo edificio de Santa Clara, en las calles de Tacuba y Bolívar de la ciudad de México. Desde sus inicios, la Biblioteca del Congreso, fundada en 1936, tuvo una labor muy destacada como biblioteca pública durante varias décadas, dado el alto porcentaje de jóvenes estudiantes que acudían a ella para consultar su acervo.

Durante la LIV Legislatura, cuando el Comité de Biblioteca estuvo presidido por el diputado



panista Eugenio Ortiz Wall, se aceptaron algunos proyectos para mejorar las condiciones y elevar la calidad del servicio de la Biblioteca del Congreso. Entre los planes se encontraba la total restauración del edificio, así como la reorganización interna de la biblioteca. También se previó un plan de reorganización para la biblioteca del Palacio Legislativo de San Lázaro que, con el paso de los años, ya tenía un acervo digno de consideración y de mayor atención bibliotecológica por parte del Comité. Sin embargo, de todos estos proyectos sólo uno habría de realizarse plenamente, el de la restauración y remodelación del edificio de Santa Clara, quedando pendientes los demás.

Afortunadamente, en la siguiente Legislatura, la LV, se retomaron dichos proyectos pendientes que concluyeron en una obra por demás espléndida y espectacular por parte del Comité de Biblioteca. Con el diputado panista Francisco José Paoli Bolio como presidente, el Comité ha efectuado trascendentales cambios dentro del orden bibliotecario y de informática de la Cámara de Diputados. Como un primer paso se creó el Sistema Integral de Información Documental (SIID) que justamente integra a la Biblioteca Legislativa de San Lázaro con el Sistema de Investigación Legislativa (SIL) existente en la Cámara. Dicho sistema funcionaba como un centro de información cuya meta era sistematizar toda la información sobre el proceso legislativo y, de esta forma, constituirse en una base de apoyo para los diputados en la elaboración de su toma de decisiones.

⁵⁵ *Dictamen de Decreto*, artículo 57.

⁵⁶ *Ibidem*.

No obstante, por diversas circunstancias, el Sistema de Investigación Legislativa no logró alcanzar sus objetivos; el sistema atravesó por una serie de vicisitudes que ameritan un poco de historia. En la LIII Legislatura, se invirtió un gran presupuesto en el sistema con la compra de equipo de computación y con una planta de aproximadamente doscientos empleados, cuya labor principal fue la de capturar el archivo de leyes, es decir, todas las leyes existentes en el archivo documental de la Cámara. Sin embargo, en la LIV Legislatura gran parte de ese esfuerzo se perdió al desaparecer las cintas de grabación. En la LV Legislatura tuvo que efectuarse nuevamente el laborioso trabajo de captura del archivo documental que finalmente dio como resultado el actual disco compacto, para computadora personal, con el sistema de CD-ROM de la Legislación Federal.⁵⁷ Contiene, entre otros datos, organigramas, las fases del proceso legislativo, trabajo de comisiones, exposición de motivos de las leyes, iniciativas, decretos, resoluciones de la Suprema Corte de Justicia referentes al proceso legislativo, directorios, el texto completo del proyecto constitucional de Venustiano Carranza, directorios de la LV Legislatura, etcétera.

Al crearse el Sistema Integral de Información Documental, el propósito fundamental fue que el Comité de Biblioteca asumiera toda el área de informática de la Cámara (el Sistema de Investigación Legislativa) y que, junto con la biblioteca, formara:

un sistema integral de información que abarcara los acervos tradicionales y las fuentes de información bibliotecaria, libros, revistas, periódicos, papel esencialmente y las nuevas formas de disposición de materiales de bancos de datos legislativos, nacionales y extranjeros.⁵⁸

La culminación de este gran trabajo del Comité lo constituye la reciente inauguración de la Biblioteca del Congreso en San Lázaro cuyo

acervo ha quedado en su mayor parte automatizado. La nueva biblioteca inaugurada el 15 de junio de 1994, se ha formado a partir del acervo de la Biblioteca Legislativa ya existente y con la puesta en marcha del depósito legal en que por ley todos los editores nacionales deben entregar a la Biblioteca del Congreso dos ejemplares de sus publicaciones, así como una copia de todo tipo de materiales informativos electrónicos. La nueva biblioteca está especializada en el proceso político-legislativo y desde luego está dedicada a los legisladores. No será una biblioteca abierta al público en general, únicamente podrá ser consultada por los diputados, sus asesores o secretarios, personal de la Cámara e investigadores acreditados por alguna institución. Según el diputado Paoli, la Biblioteca del Congreso, situada en el Centro Histórico de la ciudad, seguirá siendo "nuestra cara al público".

Entre las particularidades de la Biblioteca del Congreso de San Lázaro está su enlace con 450 bancos de datos internacionales como el LAWL (Banco de Datos de la Biblioteca Legislativa del Congreso Norteamericano), el ILIN (Red Internacional de Información Legal) y decenas de bancos nacionales como el UNAM-JURI, el banco de datos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. De esta forma se establece una estructura de información para el legislador que le permite, de una manera rápida e inmediata, resolver cualquier duda y contar con los materiales necesarios para su labor. El acceso a los bancos de datos ha potencializado el sistema de información de la Biblioteca porque permite la consulta de cualquier libro o documento, aunque no se encuentre físicamente en la biblioteca.

En palabras del propio diputado Paoli:

Si no tenemos un libro aquí, lo podremos tener en cinco o seis horas porque nuestros enlaces lo permiten. Si queremos unas cuantas páginas, nos llega por fax. Si queremos un libro entero, nos lo fotocopian o mandan prestado; puede llegar de Japón por mensajería en veinticuatro horas.⁵⁹

⁵⁷ Entrevista del 7 de junio de 1994 con la licenciada Dulce María Liahut Baldomar, Coordinadora General del Sistema Integral de Información Documental (SIID) de la H. Cámara de Diputados.

⁵⁸ Entrevista citada con el diputado Francisco José Paoli.

⁵⁹ *Ibidem*.

Con el acceso a estos recursos, es evidente que la actual Biblioteca del Congreso se ha elevado a un nuevo concepto de biblioteca automatizada, haciendo uso de la tecnología moderna.

El acervo bibliográfico de la Biblioteca del Congreso de San Lázaro consta de cincuenta mil volúmenes clasificados por el sistema DEWEY. La biblioteca está diseñada para atender a los quinientos diputados, aunque no sentados, pues únicamente consta de cien lugares. Cuenta también con una red de computadoras, sala de proyecciones, cubículos de estudio, estantería abierta y un área de edición para engargolado y engrapado de los reportes y documentos. La biblioteca es amplísima y está distribuida en dos niveles con excelente iluminación y ventilación. Actualmente tiene una asistencia, todavía reducida, de un promedio de veinte a treinta usuarios por día.

Los servicios del Sistema Integral de Información Documental se realizan mediante dos unidades: Servicios Bibliográficos y Documentales e Informática Legislativa. Ambos en la Biblioteca del Congreso. Los Servicios Bibliográficos comprenden el de consulta en sala, compilaciones bibliográficas, asesoría en el manejo de fuentes de información y fotocopiado. La unidad de Informática Legislativa dispone de un acervo informativo integrado en cinco módulos que contienen las leyes federales vigentes en el país y su proceso legislativo, información estadística de las elecciones para diputados federales, informes presidenciales anuales y comparecencias de los secretarios de Estado y funcionarios públicos ante el Pleno de la Cámara desde el año 1917. Además incluye los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo y las leyes que han sido abrogadas. Con estos servicios y recursos de información, se espera que en un futuro próximo el Sistema Integral de Información Documental sea consultado con mayor frecuencia.

Otro trabajo importante es el realizado con apoyo del INEGI para la edición del disco compacto de todas las publicaciones del *Diario de los Debates*

Desde 1917, fecha del Constituyente, hasta 1994 estará todo incluido en tres discos compactos; ahí están también los debates de la Comisión Permanente. Los discos podrán ser consultados preguntándole por orador, diputado, por sesión, por período de sesiones, ordinario o extraordinario. Con todo esto el legislador podrá observar los intestinos de la ley, lo que está debajo de ella; asimismo, los investigadores podrán recoger la vida política tal como se trata en la cámara.⁶⁰

Un aspecto relevante del sistema de información es su filosofía de servicio. En primer lugar, trata de ser imparcial en todo momento y ante cualquier diputado. Los partidos o ideologías no influyen o inclinan la labor del Sistema de Información Integral. A todos los diputados se les trata por igual y se les brinda la misma atención. En realidad, su única prioridad es atender al diputado en primer término, después a los secretarios de los diputados, luego al personal administrativo y finalmente al público. Ése es su orden de prioridades en caso de tener muchas demandas de información. Este sistema de trabajo responde a la urgencia que normalmente acompaña al trabajo de los diputados en las comisiones o en el Pleno. Por consiguiente, a ellos se les otorga la primacía en cuanto a la atención.

Como parte de su filosofía de servicio, el sistema también tiene por norma ser lo más objetivo posible en la redacción de los documentos que se le solicitan. Tiene un área de investigación creada para apoyar el trabajo de las comisiones. En ella se generan reportes y estados actuales de materias como Economía, Proceso Legislativo, estudios de Derecho Comparado, Agronomía, etcétera, según los temas o requerimientos de las Comisiones. Aunque ésta es un área de trabajo de reciente formación aún no muy solicitada, se espera en un futuro ampliarla a un mayor número de temas.

Por último, el Sistema Integral de Información Documental respeta, por sobre todas las cosas, la

⁶⁰ *Ibidem.*

confidencialidad, en caso de que algún diputado la solicite en su reporte. El equipo de trabajo que ahí colabora, está consciente de que en las sesiones se esgrimen posiciones políticas y en las Comisiones se tratan cuestiones técnicas y científicas de los diferentes temas abordados. De esta manera, el personal sabe que un servicio efectivo de información, además de ser rápido y accesible, debe ser imparcial, objetivo y confidencial.⁶¹

En términos generales se puede concluir que la labor realizada por el Comité de Bibliotecas de la LV Legislatura es de trascendental importancia, tanto para el trabajo que se realiza en el interior de la Cámara de Diputados como para el apoyo de la investigación legislativa en México. Las bases están sentadas y los instrumentos a la mano; sólo queda hacer uso de ellos.

El sistema de biblioteca de la Cámara no sólo se ha automatizado, sino que también ha abierto sus puertas en la búsqueda de conexión con otros países. Entre otras actividades importantes de su plan de trabajo, el Comité organizó el Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias como una forma de promover la intercomunicación viva entre las bibliotecas de los Congresos de diferentes países. Es indudable que el diputado Paoli, en combinación con su equipo, ha hecho rendir con creces las posibilidades del Comité puesto a su cargo.

3.8.4.2.3 COMITÉ DE ASUNTOS EDITORIALES

Su presidenta es la diputada por el PRI Julieta Guevara Bautista y sus funciones principales son las de vigilar y coordinar las ediciones o publicaciones de la Cámara de Diputados. Sin embargo, en la realidad el Comité únicamente funciona como un organismo de cooperación con las demás instancias de la Cámara que así se lo solicitan. Cuentan con muy poco personal, seis o siete colaboradores, incluidos el presidente del Comité, secretario, secretaria y correctores de estilo. Además el presupuesto asignado es insuficiente.

En opinión del secretario del comité, Javier Centeno Ávila, diputado sin partido, otras instancias de la Cámara han sustituido las funciones del Comité. Concretamente, el Instituto de Investigaciones Legislativas ha realizado importantes trabajos que corresponderían en realidad al Comité de Asuntos Editoriales, lo cual puede deberse, en buena medida a la capacidad de convocatoria entre los medios académicos de excelencia del país, que tiene el diputado Abraham Talavera, quien preside dicho instituto.

A pesar de todo, el Comité se mantiene realizando una importante labor dentro de la Cámara. En el Comité se publican obras para los diputados que se refieren únicamente al trabajo legislativo. Algunas de las obras que publican son los foros de las Comisiones, folletos sobre la Cámara, reglamentos para las Comisiones y reeditan obras antiguas de la propia Cámara. También publican leyes y en breve aparecerá una obra donde se exponen los debates notables desde 1857. Próximamente se publicará *Los Derechos del Mexicano*, una obra de doce mil páginas en veintidós tomos que a juicio del secretario en turno, será la más notable del Comité durante la LV Legislatura.

3.9 LA CÁMARA DE DIPUTADOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS PROPIOS DIPUTADOS

Una fuente importante de información, para el desarrollo de este capítulo, se obtuvo a partir de los testimonios de algunos diputados en ejercicio de sus funciones. La riqueza de esta información ha sido inestimable, principalmente porque se trata de actores que viven la historia legislativa mientras hablan de ella. Sin desestimar el valor de los documentos escritos, que también apoyan este estudio, las entrevistas con los diputados ofrecen una visión distinta de la Cámara, no sólo por el contenido de sus palabras, sino también por la forma en que ordenan sus ideas y por los ademanes y actitudes que expresan frente a los entrevistadores. Las intuiciones y percepciones de los legisladores proporcionan un ingrediente que generalmente se echa de menos en los tratados sobre la legislación mexicana: el aspecto vivencial del proceso legislativo.

⁶¹ Entrevista con la licenciada Dulce María Liahut Baldomar.

3.9.1 LOS DIPUTADOS

En términos puramente semánticos la palabra diputado, denota "Persona nombrada por un cuerpo para representarle".⁶² En México la función de un diputado es la de representar a un grupo social organizado en un partido político. De esta forma contribuye a legislar el país durante un período de tres años.⁶³

La Constitución Mexicana establece que para ser diputado se necesitan varios requisitos: 1) "ser ciudadano mexicano por nacimiento"; 2) "tener veintiún años cumplidos el día de la elección"; 3) "ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él".⁶⁴ De los quinientos diputados que componen la Cámara, trescientos son elegidos por mayoría relativa y doscientos por representación proporcional. Un diputado no puede ser electo en dos períodos consecutivos.

El número de diputados y el sistema de elección para llegar a serlo ha variado de manera dramática durante las últimas tres décadas.⁶⁵ Al inicio de este capítulo, se señaló que hasta 1964 los candidatos a diputados de los partidos minoritarios no podían acceder a la Cámara, por no alcanzar el mínimo requerido de votaciones. En la medida en que el sistema de elección por mayoría relativa impedía que la composición de la Cámara fuera más plural, en 1962 el Poder Ejecutivo promovió una iniciativa para reformar la Constitución de manera que estos partidos pudieran quedar representados.⁶⁶

En el Poder Ejecutivo, un presidente no puede ser reelecto; un diputado tampoco puede serlo



aunque con la variante de que el diputado sí puede ser reelecto, no en el siguiente período inmediato, sino en un período posterior. En realidad, existe una especie de reelección en el Poder Legislativo que podría llamarse reelección alternada. En párrafos subsiguientes se verá cómo algunos diputados han sido reelectos por el grupo social que representan. Este factor contribuye a que se dé una relativa continuidad en el proceso legislativo de México la cual no es aceptada como válida por algunos diputados (González Avelar, por ejemplo), quienes consideran que la Cámara de Diputados debe resurgir de sus cenizas cada tres años. Desde su perspectiva, esto obstaculiza la continuidad en el proceso legislativo del país, pese al gran apoyo proporcionado por el personal administrativo, el cual sí puede permanecer en funciones durante varios años.⁶⁷

Existen varios mitos en torno a los diputados. A veces se piensa que el diputado desea serlo tan sólo para usufructuar el uso personal de poder. Otras veces se piensa que el poder se busca para ganar prestigio mediante intervenciones apoteósicas en la tribuna, o bien para obtener un buen sueldo, a cambio de no hacer nada durante tres años. Éste es el tipo de diputado generalmente imaginado por la opinión pública. Sin embargo, quien hace una visita a la Cámara puede percatarse de cómo la labor legislativa es sumamente ardua y que el sólo hecho de vivir esa experiencia, cambia la existencia de sus partícipes de manera radical.

⁶² Martín Alonso, *Enciclopedia del idioma*, México, Aguilar, tercera reimpresión, 1991.

⁶³ Ver el análisis sobre los partidos políticos en México en la obra de: Pedro Aguirre Beltrán, Alberto Begné y José Woldenberg, *Sistemas políticos, partidos y elecciones*, México, Trazos-Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., 1993, pp. 286-373.

⁶⁴ Tomado del volumen: Comité de Asuntos Editoriales, "Constitución Vigente. 1991", en *Las Constituciones de México*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1991, p. 357.

⁶⁵ En el *Diccionario Jurídico Mexicano* se hace un análisis detallado acerca de los cambios realizados a la Constitución de México desde 1824 hasta 1977 tendientes a favorecer el aumento de diputados y partidos representados por medio de modificaciones al sistema de votación y en el número total de diputados. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1993, pp. 388-389.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 388

⁶⁷ Entrevista citada con Miguel González Avelar.

Hay, en efecto, diputados con una mínima participación durante toda la legislatura. Pero, en cambio, hay otros que sí muestran un compromiso real y efectivo con sus electores. Éstos poseen un concepto más elevado de lo que implica ser un servidor público, con firmes ideales y convicciones políticas, y que se involucran, de lleno, en los procesos legislativos prácticamente las veinticuatro horas del día. En este ámbito desaparecen los grupos parlamentarios, no son los partidos quienes tienen esas cualidades, sino los hombres y las mujeres que, en conjunto, contribuyen a la transformación política del país.

En esta sección se exponen los puntos de vista de nueve diputados de cuatro grupos parlamentarios, Partido Acción Nacional (PAN), Partido Popular Socialista (PPS), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Revolucionario Institucional (PRI). Si bien ésta no es una muestra amplia de los quinientos diputados, ni de todos los grupos que conforman la Cámara, por lo menos ofrece una visión panorámica de la forma en que los diputados interpretan y perciben su trabajo, al mismo tiempo que proporcionan una evaluación crítica del fenómeno del pluralismo dentro de la Cámara.

Algunos diputados dieron durante la entrevista un balance sobre su propia experiencia como diputados. Cada uno de ellos sobresale por sus cualidades como persona, orador, o académico. No obstante, al momento de la entrevista, se resaltaron más algunas cualidades que otras en cada caso específico. El hecho de que se subraye alguna de estas cualidades en uno de los diputados entrevistados y no en los demás, no implica, de ningún modo, que el resto carezca de ellas.

El diputado Cuauhtémoc Amezcua Dromundo coordinador del grupo parlamentario del Partido Popular Socialista (PPS), hombre de pensamiento claro y ordenado, expresa sus comentarios de manera contundente. Ilustra así, cómo su trabajo en la Cámara ha sido muy activo. Su perspectiva es particularmente relevante, porque el PPS es uno de los cinco partidos minoritarios con una



larga tradición parlamentaria, a partir de 1964 con la XLVI Legislatura. El diputado Amezcua proporciona el siguiente testimonio de autocaracterización:

Yo he sido tres veces diputado: en la LI Legislatura 1979-1982, en la LIII 1985-1988 y ahora en esta tercera ocasión en la LV Legislatura. Para mí, es una experiencia pues muy importante, muy impactante. Yo he procurado ser un diputado sumamente activo, sumamente responsable tanto en mi trabajo en Comisiones como en mi trabajo en plenaria, en tribuna. No sé, en lo que va en esta legislatura, debo tener por ahí de unas 200 incursiones en la tribuna del Pleno. Me ha tocado participar en muchos debates trascendentes. Me ha tocado presentar iniciativas de ley, [...] iniciativas de reformas constitucionales, cumpliendo con el compromiso programático que hice en las campañas por medio de mi partido, que hace mi partido regularmente. [...] Creo que he podido contribuir a través de esta trincherá al desarrollo económico, político y social de México. [...] En general, me siento satisfecho del esfuerzo que he puesto en práctica en esta tarea. No de los resultados, yo hubiera querido que el PPS ganara todos los debates.⁶⁸

Ricardo Valero, coordinador del Partido de la Revolución Democrática (PRD), da la imagen de ser un hombre letrado e informado en todos los temas que aborda. En su experiencia como

⁶⁸ Entrevista citada con Cuauhtémoc Amezcua Dromundo.

diputado, prefiere resaltar las implicaciones internas de la coordinación de un partido en el interior de la Cámara de Diputados. En su caso, quizá por pertenecer a un partido de reciente formación (1988), ha tenido que trabajar mucho para crear las condiciones de cohesión de su grupo:

Yo he tenido la oportunidad de presentar algunas iniciativas de distinto género. Pero sobre todo me ha correspondido en los últimos tiempos tener la oportunidad de coordinar los trabajos de nuestro grupo parlamentario. En ese sentido, y sin ninguna duda, ha sido lo de mayor relevancia. Ahí mi propósito primordial ha sido asegurar el lugar de cada uno de los diputados, el espacio para que canalicen o hacia allá dirijan sus inquietudes y presenten sus iniciativas que cada uno entienda que tiene un lugar y una función que cumplir. Así entiendo yo fundamentalmente la actividad de coordinador. Incluso en un momento determinado, eliminarse de algunas funciones con el propósito de lograr la cohesión.⁶⁹

El diputado por el partido mayoritario, (PRI), Manuel Díaz Infante, expresa en su discurso una actitud fuerte, firme y emotiva, aunque aferrado a sus propios esquemas de trabajo que evidentemente le han funcionado. Es secretario de la Gran Comisión, e ilustra el aspecto humano y afectivo que involucra la labor del diputado en los siguientes términos:

La síntesis es que es un orgullo el ser diputado. Es un orgullo el de jugar con los colores de un partido político, el que sea, o debería ser un orgullo enarbolarlos y el llevarlos al frente. Los que hemos tenido la oportunidad de participar en dos elecciones: la Asamblea de Representantes y la Cámara de Diputados, sabemos lo que es esto. Sabemos que es un trabajo muy serio, de graves responsabilidades si se toma a conciencia. Si se toma al "ahí se va" debe ser sumamente frustrante para los compañeros diputados que así lo han hecho. Los que hemos tenido la oportunidad de trabajar dentro de la propia Cámara de manera

intensa, bien sea participando muchas veces en la Comisión Permanente, participando en los órganos de dirección y conducción de la propia Cámara, podemos decir que es sumamente relevante. Que sí es un equilibrio real que debe de existir y debe fortalecerse para bien de la República y de todos nosotros; que el diputado debe luchar porque se reivindique el nombre de diputado y no como nos califican en muchos lados de "levantados". Somos seres humanos que estamos vivos, que pensamos, que procuramos razonar, que actuamos en consecuencia. Entonces es sumamente relevante el papel de un diputado y solamente se puede comprender hasta que se vive esta extraordinaria experiencia.⁷⁰

El diputado por el PAN, Francisco José Paoli Bolio resalta por su gran generosidad al proporcionar información. Ha aprovechado de manera óptima su larga carrera académica y la ha utilizado para impulsar el trabajo en el Comité de Biblioteca. En el balance de su diputación sopesa el valor del trabajo colectivo, el cual involucra un proceso de discusión y análisis sumamente detallado. En efecto, el diputado Paoli considera que:

El trabajo legislativo es lo más importante porque es la justificación final del trabajo como diputado. Lo que pude aportar, entender, traducir. Esa labor es la permanente o que queda por un buen tiempo, y regula al conjunto de la sociedad. Asimismo, tal labor es difícil de notarse y no tiene derechos de autor propiamente dichos. Las ideas pasan por un proceso de discusión, afinamiento, negociación, en fin, el valor del trabajo colectivo. nadie puede asumir la paternidad de una ley. A veces sí hay cláusulas que se identifican con alguien en particular.

También ha sido importante la tribuna política. Poder expresar puntos de vista políticos o apoyo positivo a eventos, y, desde luego, la oportunidad de trabajar intensamente en la formación de una infraestructura informática para que el trabajo legislativo sea más ilustrado en forma oportuna. La oportunidad de diseñar algunas formas de intercambio de información, los discos compactos,

⁶⁹ Entrevista del 10 de junio de 1994 con Ricardo Valero, coordinador del PRD en la H. Cámara de Diputados.

⁷⁰ Manuel Díaz Infante, secretario de la Gran Comisión, entrevistado el 9 de junio de 1994.

los convenios nacionales o internacionales para enlazar nuestros campos informativos.⁷¹

Gabriel Jiménez Remus, también diputado por el PAN y coordinador de su grupo parlamentario, se expresa de manera concentrada y de compromiso con su trabajo. Serio y ordenado cuando habla, en su evaluación sobre su labor como diputado, prefiere concentrarse en su participación en las Comisiones:

El trabajo de mayor relevancia como diputado es el que he desempeñado en las Comisiones. En la LIII Legislatura fui miembro de la Comisión de Justicia, Gobernación y Puntos Constitucionales y de Turismo. En la actual legislatura, soy miembro de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Justicia y secretario de la Comisión de Relaciones Exteriores. Estoy muy contento y satisfecho por este trabajo, tanto en iniciativas como en proyectos de manifestaciones políticas en el Pleno.

Por otra parte, me siento satisfecho porque pude participar en el Pleno en varias ocasiones y en diversos temas. También por ser el coordinador de los diputados a partir del último tercio de esta diputación, o sea, durante un año. El primer coordinador fue Diego Fernández de Cevallos durante los primeros dos años. Ésta ha sido una experiencia que me ha permitido madurar más como diputado y miembro del partido y como político en términos generales.

He hecho seis o siete iniciativas de ley, he participado en la elaboración de otras iniciativas con mi grupo parlamentario y creo que mi responsabilidad la desarrollé al tope dentro de mis modestas posibilidades.⁷²

El diputado Ramón Mota Sánchez, presidente de la Comisión de Defensa Nacional y perteneciente al grupo parlamentario del PRI, analiza su participación como integrante de un equipo de trabajo que realiza una labor fundamental para mejorar la legislación del país. Probablemente

por su experiencia militar, es particularmente concreto y congruente al expresar sus ideas. Subraya que:

Lo más relevante ha sido participar en esta legislatura en todos los proyectos de ley, en los decretos que tengan por objeto ir mejorando la legislación del país en general. Debemos ir evolucionando, pues, en esta época se exige a los países inscritos en el tercer mundo a acelerar todos sus procesos de modernización, democratización y adaptación a la economía global que existe. Lo más relevante ha sido formar parte de este equipo de trabajo de la Cámara de Diputados que ha participado de forma muy intensa y activa en el proceso de desarrollo del país.⁷³

Esevidente que, para estos hombres la experiencia de una diputación implica cambios personales profundos y permanentes. Durante tres años involucran sus vidas en la conformación de las leyes que gobernarán el país. No es un compromiso frío y sin emociones, al contrario, manifiestan una vitalidad impulsada sobre todo por sus ideales políticos y humanos.

3.9.2 EL PLURALISMO

Resulta interesante tratar de imaginarse un debate antes de 1964, cuando la Cámara de Diputados estaba conformada exclusivamente por diputados de un sólo partido. Al respecto Martín Tavira Urióstegui, diputado por el Partido Popular Socialista en la LI, LIII y LV Legislaturas, recurre a la imaginación para recrear la situación de la Cámara cuando era monopartidista:

Creo que el Congreso de la Unión en México ahora está a gran distancia de lo que fue aquel Congreso de la Unión, antes de la XLVI Legislatura cuando se abrió un poco y entró Vicente Lombardo Toledano, Adolfo Christlieb Ibarrola y otras grandes personalidades de la política nacional. Aquel congreso de un solo partido debió ser tremendamente aburrido. Imagínense ustedes qué discutían en la Cámara de Diputados ¿Qué

⁷¹ Entrevista citada previamente con el diputado Francisco José Paoli Bolio.

⁷² Entrevista citada con Gabriel Jiménez Remus.

⁷³ Entrevista con Ramón Mota Sánchez, del 7 de junio de 1994.

EL PALACIO LEGISLATIVO

El Palacio Legislativo de San Lázaro abarca una superficie total de 15 hectáreas y está ubicado en los terrenos de la antigua estación ferroviaria del mismo nombre. Dentro de esta inmensa área quedan comprendidos cinco edificios para la Cámara de Diputados (uno de ellos de reciente inauguración) y tres para la Cámara de Senadores, apenas levantados en su primera etapa.

La construcción del Palacio se inició en 1977 con un diseño del arquitecto Pedro Ramírez Vázquez y para el 1 de septiembre de 1981, correspondió a la LI Legislatura recibir las nuevas instalaciones.

El Palacio de San Lázaro tiene partes verdaderamente majestuosas propias de un Palacio y de las labores que en él se realizan. La fachada principal, el vestíbulo y el Salón de Sesiones son un claro ejemplo de esto. En la fachada principal se puede observar la obra del artista mexicano José Chávez Morado, quien en un gran mural de tezontle rojo y mármol blanco, plasmó pasajes de la historia prehispánica hasta la llegada de los españoles. Adicionalmente incorporó un escudo nacional de 10 m de diámetro, realizado en bronce platinado de color verde, con lo que se conforma una gran bandera nacional.

Al acceder al vestíbulo del Palacio la primera recepción de bienvenida al visitante es el fresco y aromático olor de la madera de cedro que recubre las paredes. En lo alto del vestíbulo, se puede apreciar otro mural de 350 m² de superficie, el cual está pirograbado en madera de cedro brasileña y realizado por el maestro Adolfo Mexiac. El mural se titula *Tres Constituciones* y representa la historia de las tres constituciones de México, desde Morelos hasta la actualidad. En el mural se destacan famosos personajes involucrados directamente con la construcción legislativa de nuestra nación, como son Miguel Ramos Arizpe, Valentín Gómez Farías, Melchor Ocampo, Benito Juárez y Venustiano Carranza, entre otros.

El imponente Salón de Sesiones del Pleno también está recubierto de madera de arriba abajo, a excepción de la parte frontal que es de concreto y está destinada a las famosas inscripciones en letras de oro de la Cámara de Diputados. Los nombres de personajes y frases célebres de nuestra historia se encuentran grabados en oro en los muros y resaltan a la vista del público.

Dentro del recinto se encuentran montadas 500 curules de madera, para el asiento exclusivo de los diputados; en la parte alta se observan los palcos del primer nivel con una capacidad de 187 lugares y las galerías del segundo nivel con 374 lugares, aunque de momento se encuentran cerradas al público. Para invitados especiales y prensa se dispone de un zona de butaquería roja en la parte posterior del recinto con 83 asientos. Las cámaras de televisión también tienen considerada un área desde donde se puede dominar perfectamente todo lo que ocurre durante las sesiones, tanto en tribuna como en las curules.

Para su quehacer legislativo el Palacio de San Lázaro cuenta con salones adicionales que resultan imprescindibles para las reuniones de traba de las distintas comisiones de la Cámara. En su mayoría, estos se encuentran distribuidos en los diferentes pisos del Edificio "H" como son: el Salón Libertadores, rodeado en su interior por retratos al óleo de Hidalgo, Bolívar, Morelos, Martí y, al centro, ocupado por 27 curules antiguas rescatadas del Edificio de Donceles, sitio original de la Cámara de Diputados; el Salón Leona Vicario dedicado a la heroína de la Independencia con un cuadro que la representa a ella, y a Andrés Quintana Roo; sus asuntos también son antiguos curules; el Salón Presidentes con retratos al óleo de los presidentes de la Gran Comisión en las diferentes legislaturas y con una capacidad de 52 lugares en sillas cromadas de pliana; la Sala Latinoamericana, en donde se destacan las banderas de los países latinoamericanos y, finalmente, el Salón Revolución Mexicana con sillas de cuero y madera estilo mexicano, para un total de 42 personas.

En la planta principal del Edificio "A" tenemos el Salón Protocolo y en el segundo piso el Salón Verde destinado principalmente a las reuniones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Este salón, a manera de auditorio, es el más grande de la Cámara después del Salón de Sesiones y tiene una capacidad para 120 personas.

En el área de comedores del Edificio "G" están recién abiertos cinco salones de comedor nuevos, propios para desayunos, comidas o reuniones de trabajo. Los nuevos salones se caracterizan por su elegancia y confort, así como por una mayor privacidad pues quedan lejos del tránsito de las personas que circulan por la

Cámara. Cada Salón está diseñado para reuniones de veinte a treinta personas.

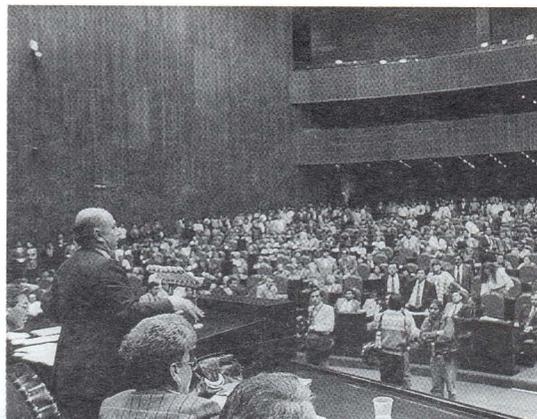
La Legislatura LV también ha considerado la labor y comodidad de las diputadas, asignándoles un Salón de Diputadas, como un reconocimiento a las mujeres legisladoras. El Salón queda junto al recinto principal y está dotado de sillones, cafetera y televisión.

Las nuevas instalaciones de la Cámara también comprenden una amplia y moderna biblioteca de dos pisos, la Biblioteca del Congreso inaugurada el 15 de Junio de 1994. Esta biblioteca, especializada en el área político-legislativa, está diseñada en función de las necesidades de información de los diputados y cuenta con todos los servicios propios de una biblioteca moderna computarizada y automatizada. Frente a ella se extiende la agradable vista de una fuente de agua al centro de la explanada interior de la Cámara, que le da un toque refrescante y estético a todo el conjunto arquitectónico.

Para el trabajo de tipo administrativo, el Palacio tiene reservados varios pisos de los edificios. Direcciones, oficinas, comisiones, grupos parlamentarios ocupan la mayor parte de las instalaciones, destacándose el nuevo Edificio "G" por su amplitud, modernidad y luminosidad.

La Cámara de Diputados realmente cuenta con instalaciones dignas de la labor legislativa que realiza, y se preocupa por proporcionar a su personal, tanto diputados como empleados administrativos, las condiciones materiales óptimas para su trabajo.

Nota: la información aquí vertida fue obtenida del folleto *La Cámara de Diputados* de la Coordinación Ejecutiva de la Gran Comisión Unidad de Promoción Voluntaria, Dirección General de Relaciones Públicas, a partir de información verbal proporcionada por la misma Dirección y por la observación directa del Palacio Legislativo.



discutían? Yo nunca asistí a la Cámara de Diputados, pero bueno, no discutían nada. Era como el sepulcro de los vivos para decirla con aquella expresión de... Dostoievsky.⁷⁴

La situación es ahora radicalmente distinta, pues en la LV Legislatura han ocurrido notables cambios cuyas implicaciones pluralistas son reconocidas incluso por diputados de grupos parlamentarios de partidos de oposición. El propio diputado Martín Tavira también señala cómo:

[...] desde la XLVI Legislatura entraron otros partidos. Entró el Partido Popular Socialista, entró el PARM, etcétera. Pero ahora se tiende un poco más a ampliar, y parece que las corrientes actuales reflejan las distintas posiciones políticas [...] desde la derecha clerical, desde la derecha profacista, desde la derecha que invoca el nuevo orden cristiano, hasta la izquierda socialista. Entonces hay esa gama de partidos que podríamos decir de centro o partidos que tienen en su seno también corrientes. Como el Partido Revolucionario Institucional, que no es un partido homogéneo, donde también caben diversas tendencias. Y en el PRD, por supuesto, también hay posiciones encontradas, de tal manera que el PRD aquí en la Cámara da el espectáculo de una organización muy heterogénea.⁷⁵

Gabriel Jiménez Remus por su parte, caracteriza los cambios concretados en la LV Legislatura desde un punto de vista histórico puesto que:

⁷⁴ Entrevista citada con Martín Tavira Urióstegui.

⁷⁵ *Ibidem*.

Esta Legislatura pasará a la historia de México porque ha sido un nuevo Congreso Constituyente en algunos temas tan importantes como el artículo 3º, el 127 y el 130 constitucional. Las reformas a estos artículos modifican la estructura del Estado mexicano. Desde 1917 estos tres temas no habían sido tratados en ningún otro foro o legislatura. Éste es el rasgo definitorio de la LV Legislatura, la reforma constitucional de estos tres artículos.

Asimismo, en estos tres temas se evidenció el pluralismo político, representado en la Cámara por la presencia de seis partidos. Debo reconocer que en este sentido ha existido una mayor dinámica en el trabajo legislativo. Fui diputado en la LIII Legislatura y ahora lo soy de nuevo y noto un avance en cuanto al pluralismo político que se respeta dentro de la Cámara. Sin embargo, eso no significa que se haya llegado a la aceptación por la mayoría priísta de un sinnúmero de iniciativas y proposiciones que hemos hecho los partidos de oposición representados en la Cámara. La mayoría de estas iniciativas y propuestas han sido desechadas o "congeladas" en las respectivas Comisiones permanentes de trabajo. Sólo en algunos temas sí ha habido la capacidad de conciliación de perfiles ideológicos a insistencia de los grupos parlamentarios, y en buena forma han sido asumidas por la mayoría priísta. Sin embargo, no me deja satisfecho este pluralismo político. Aunque el avance que se ve entre ambas legislaturas puede ser el inicio de una nueva perspectiva abierta para la Cámara.⁷⁶

Francisco José Paoli Bolio analiza, en cambio, el pluralismo desde tres perspectivas relacionadas con la organización interna de la Cámara: a) de la distribución de las decisiones importantes por los distintos grupos en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y la forma en que esta última ha desplazado a la Gran Comisión como forma de gobierno de la Cámara; b) la participación más activa de los grupos parlamentarios por medio de presidencias y secretarías de las comisiones y comités; c) la participación de los diputados en actos que no

son propiamente legislativos, como por ejemplo la inauguración de bibliotecas; d) una mayor equidad en la designación de diputados para viajes y comisiones al extranjero o congresos interparlamentarios, e) las revistas *Crónica Legislativa* y *Quórum* reflejan la pluralidad a través de sus artículos y, por último, f) en esta legislatura ha habido consenso en la Ley de Desarrollo Urbano y Ecología que fue votada por unanimidad, es decir, que se ha logrado una pluralidad no sólo para diferir sino también para lograr un consenso.⁷⁷

Si se compara la posición de Ricardo Valero con la expresada por el resto de los diputados entrevistados, se aprecia una posición más escéptica sobre el pluralismo en la Cámara. Aduce que existe una dependencia muy fuerte del Poder Legislativo frente al Ejecutivo.

Esta actual legislatura fue o siguió siendo caja de resonancia de decisiones tomadas en otras instancias, fundamentalmente en lo que se refiere a la distribución y articulación de los poderes públicos con respecto del Poder Ejecutivo. Las principales decisiones que se tomaron, las reformas básicas en el artículo 27, la reforma al artículo 3º, el 102 que dio posibilidades para la formación de esta comisión de Derechos Humanos y muchas más, fueron siempre, invariablemente, planteamientos e iniciativas del Ejecutivo.⁷⁸

Más adelante el diputado Valero admite cambios positivos en la organización de la Cámara que tienden hacia la pluralidad, aun cuando su punto de vista se expresa sin el entusiasmo de sus colegas:

El pluralismo tuvo una mayor realidad. En buena medida el pluralismo se expresó en acuerdos por la coincidencia de modelos entre los grupos parlamentarios representantes del PRI y del partido Acción Nacional; no fue tan amplio, aunque hubo las posibilidades de expresión de todos los grupos parlamentarios, de todos los diputados. Se avanzó en algunas cuestiones de coordinación e

⁷⁶ Entrevista citada con Gabriel Jiménez Remus.

⁷⁷ Entrevista citada con Francisco José Paoli Bolio.

⁷⁸ Entrevista citada con Ricardo Valero.

intercambio de puntos de vista para la mejor organización de los trabajos mediante la formación de una Comisión de Concertación y Régimen Interno. Pero que no se piense que las decisiones fundamentales se tomaban ahí. Es algo que ha facilitado el diálogo, ha facilitado la organización, inclusive a mejorar el trato personal entre los grupos parlamentarios y los diputados. Pero que no se refiere a la esencia de la actividad en donde sigue predominando esa característica a la que he hecho referencia varias veces y es no la cooperación como se dice sino la dependencia muy alta del Poder Legislativo con respecto al Ejecutivo.⁷⁹

Lógicamente, durante la LV Legislatura, esta apertura hacia la pluralidad política al interior de la Cámara, supuso muchos cambios en la forma de organización interna que, junto con las reformas a la Constitución realizadas durante sucesivas legislaturas, alteraron radicalmente la Ley Orgánica del Congreso de la Unión. Al respecto, el diputado Miguel González Avelar en las entrevistas que nos concedió el 9 y 10 de junio de 1994, nos comentó que al comenzar dicha legislatura, en 1991, el líder del grupo parlamentario de la mayoría era Fernando Ortiz Arana. Durante su gestión se hizo una profunda revisión a la Ley Orgánica que estuvo en vigor desde 1979. Hasta julio de 1994, existía una discrepancia entre lo que se establecía y lo que efectivamente se hacía en las prácticas legislativas.

Por ejemplo, el diputado González Avelar, quien junto con diputados de diferentes grupos parlamentarios participó activamente en las propuestas para modificar la Ley Orgánica, hace un recuento de algunas de las reformas constitucionales que diferían con los artículos reguladores de la organización interna del Congreso de la Unión: 1) El número de diputados que establece la Constitución es de 500; en la Ley Orgánica se consideraban 400 diputados. 2) En dicha Ley Orgánica se estipulaba un sólo período de sesiones ordinarias, en la actualidad se realizan dos períodos de dichas sesiones. 3) La reclamación de los resultados electorales que



previamente se presentaba en la Suprema Corte de Justicia y en la Cámara de Diputados, desapareció de la Constitución y 4) El informe anual del presidente de la República se presenta en una fecha distinta a la que aparecía en la Ley Orgánica.

El diputado Francisco José Paoli, en la entrevista del 8 de junio de 1994, nos completa el panorama al analizar los cambios que ocurrieron en las prácticas parlamentarias como resultado de los acuerdos entre los distintos grupos parlamentarios pero no figuraban en la Ley Orgánica editada en 1979. El diputado Paoli señala que la presidencia de algunas comisiones y de algunos comités, que previamente eran ocupadas por diputados pertenecientes al grupo mayoritario, se encuentran ahora distribuidas con mayor equidad entre los grupos parlamentarios representados en la Cámara. Asimismo, la conducción de las Asambleas por una Mesa Directiva compuesta por vicepresidentes, secretarios y prosecretarios de distintos partidos representados, es una práctica parlamentaria que tampoco figuraba en la Ley Orgánica.

En estos momentos históricos, tales discrepancias metodológicas entre lo escrito acerca de las prácticas parlamentarias y lo que efectivamente se hacía, desaparece por medio de una nueva regulación interna que legitima una pluralidad política que ya se manifestaba en las decisiones legislativas del país

⁷⁹ *Ibidem*.

3.10 RADIOGRAFÍA DE UNA LÍDER PARLAMENTARIA

En dos años de la LV Legislatura, la presidenta de la Gran Comisión y la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política ha sido la diputada por el PRI, María de los Ángeles Moreno Uriegas. Su desempeño como líder ha tenido características excepcionales, básicamente por el giro civilizado que se ha dado a la interacción entre los diputados de diferentes tendencias políticas. El factor de cohesión reside en la intención de conducir las diferencias por un camino de diálogo y concertación, en lugar de recurrir a enfrentamientos hostiles y poco provechosos que, a la larga, se traducen en la intolerancia hacia las diferencias.

En la mayoría de los casos, cuando se pretende lograr la cohesión de un grupo de trabajo, se cuida la forma de interacción de las personas que lo integran. Pero la forma, si no se encuentra apoyada por un sentimiento de afecto sincero hacia el ser humano, es insuficiente y poco exitosa. El humanismo inevitablemente eleva el pensamiento por encima de las diferencias políticas y partidarias y permite al o la líder desenvolverse con fuerza, vitalidad y benevolencia. Al mismo tiempo, le proporciona la energía necesaria para enfrentar situaciones discordantes sin provocar sensaciones de rechazo.

El punto de apoyo de un liderazgo de esta naturaleza ha sido el ejemplo. Requiere de la expresión de dos cualidades fundamentales: la confianza y la sencillez. Sentir confianza es la clave para producir confianza. En una entrevista con la diputada Moreno Uriegas, se le preguntó cómo logró cohesionar la Cámara al punto que incluso los diputados de oposición reconocen y valoran la pluralidad y los esfuerzos por la concertación. La diputada aprecia que, en realidad, es un esfuerzo de todos. Llegar a la Cámara fue, para ella, el encuentro con algo fascinante, difícil y complejo a la vez. La Cámara refleja la diversidad de todo el país. Hay diputados maestros, ingenieros e indígenas de todas las tendencias políticas. Tuvo que aprender a discutir en medio

de tal diversidad, así como a ejercitar y desarrollar la paciencia y la tolerancia. Por ser parte de la mayoría, su deber ha sido escuchar, sobre todo, a las minorías.

Cuando llegó a ocupar la presidencia de la Gran Comisión, algunos apostaban a que la diputada Moreno no iba a ser capaz de resistir las enormes presiones del potencial conflictivo de la Cámara, ya sea por ser mujer o porque la responsabilidad del liderazgo, en la nueva vida parlamentaria de México, representa una tarea extremadamente difícil y compleja, en la que cualquiera puede naufragar. Sin embargo, María de los Ángeles Moreno supo desenvolverse con un gran sentido del tacto político y diplomático, para responder a las expectativas de una Legislatura tan plural, creativa y combativa como la LV. Es apreciada y reconocida, incluso por diputados de grupos parlamentarios diferentes al suyo, y los funcionarios administrativos afirman que es una de las caras más sonrientes dentro de la Cámara. ¿Cómo consigue tal imagen de serenidad y afabilidad? El filósofo Ramón Xirau decía que la nuestra es una generación sin principios; tal comentario permite colegir, que cuando se carece de principios, las circunstancias determinan nuestras acciones. Sin embargo, el mantener la serenidad en la mayoría de las circunstancias, sin perder firmeza ni entereza, es una cuestión de principios, de disciplina interior para no descuidarse ante circunstancias adversas, que acaben por llevar a confundir el desacuerdo frente a otras ideas, con la animadversión por el ser humano que las expresa. Muy posiblemente, el reconocimiento generalizado que obtuvo María de los Ángeles Moreno, en todos los ámbitos de la Cámara de Diputados, se deba a su capacidad para transmitir confianza en sus principios, comprometidos con la tolerancia y el pluralismo.

3.11 CONCLUSIONES

Hablar hoy en día de la Cámara de Diputados es hablar de un conglomerado complejo. Por una parte, el trabajo legislativo se compone de muchas fases y vertientes antes de llegar a lo que constituye su objetivo central: la definición de las

leyes. Por la otra, la nueva composición parlamentaria diversificada en seis partidos, le da un carácter plural, expresado en diversas áreas al interior de la Cámara.

Los quinientos diputados orientan su labor según las demandas del electorado, las iniciativas de ley propuestas por el Ejecutivo, y según la correlación de fuerzas políticas dentro de la Cámara. Es un reflejo vivo de lo que ocurre en el conjunto político y social de la Nación. La Cámara proyecta los cambios e inquietudes del México actual.

A la altura del espíritu del tiempo de transformación, se encuentra María de los Ángeles Moreno, quien ha sido un ejemplo veraz de liderazgo efectivo. Por sus ideales, principios y pensamiento claro, abierto, generoso y con un sentido amplio de las posibilidades, ha dado a la Cámara un impulso que se expresa en todas las áreas:

- En el aspecto físico y material de las nuevas instalaciones, que se caracterizan por su esplendor, amplitud y modernidad. Un caso concreto son las nuevas oficinas administrativas y de la Gran Comisión, la Biblioteca del Congreso y los salones del área de comedores.

- En el desempeño de la Oficialía Mayor y las Direcciones Administrativas que con su apoyo sostienen el trabajo legislativo. El personal calificado que ocupa las diversas direcciones y sus respectivos equipos de trabajo efectúan una labor que por discreta no es menos importante. Es la cara que no se ve de la Cámara pero que resulta fundamental para mantener el ritmo y pulso de este gran corazón de la vida política y legal de México.

- Finalmente, en la tarea de negociación con los diferentes grupos parlamentarios. Es indudable que la parte medular del éxito de una institución se encuentra en una buena conducción. Saber regir, negociar y tener sentido del momento son cualidades imprescindibles para el buen gobierno.

La Cámara de Diputados de la última década del siglo se nos presenta ágil y en transición hacia el cambio por la vía de la pluralidad. Lo cual no significa que siempre haya disensión o posiciones encontradas. En todo caso, el objetivo de los grupos que participan en la cámara es lograr el bien común de la Nación, el cual, en momentos de iluminación, se traduce en una sola lengua. La torre de Babel deja de existir para dar paso a un solo lenguaje.