

AÑO III • NÚMERO 15 • JULIO-AGOSTO DE 1994

CRÓNICA LEGISLATIVA

ÓRGANO DE INFORMACIÓN DE LA LV LEGISLATURA • H. CÁMARA DE DIPUTADOS • PODER LEGISLATIVO FEDERAL



**PERSPECTIVAS DE REFORMA
DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO**



Dip. María de los Ángeles Moreno Uriegas
Presidenta de la Gran Comisión

Dip. Miguel González Avelar
Secretario de la Gran Comisión

Dip. Manuel Díaz Infante
Secretario de la Gran Comisión

Lic. Adalberto Campuzano Rivera
Oficial Mayor

Lic. Graciela Brasdefer Hernández
Tesorera

Lic. Ramón García González
Coordinador de Comunicación Social

CRÓNICA LEGISLATIVA

Año III número 15 julio-agosto de 1994

Director: Dip. Luis A. Beauregard Rivas

Subdirectora editorial: Bertha Trejo Delarbre

Subdirectores: Dip. Juan José Bañuelos Guardado, Dip. Martín Távira Urióstegui, Dip. Yolanda Elizondo Maltos, Dip. René Bejarano Martínez, Dip. Luisa Álvarez Cervantes

Consejo Editorial: Dip. Julieta Guevara Bautista, Dip. Juan Antonio Nemi Dib, Dip. Alfredo Ling Altamirano, Dip. Arturo Nájera Fuentes, Dip. Cuauhtémoc López Sánchez, Dip. Fernando Lerdo de Tejada, Dip. José Antonio González Fernández, Dip. Amador Rodríguez Lozano, Dip. José Manuel Correa Ceceña, Sr. Héctor de Antuñano, Sra. Rosa María Fernández

Investigación: Luisa Béjar, Rafael Flores

Redacción: Sergio López M., Álvaro González

Corrección: Wenceslao Huerta

Diseño: Grupo Editorial Eón, S. A. de C. V.

Distribución: Víctor Reyna

Servicios de apoyo: Sistema de Información y Documentación Legislativa, Comité de Biblioteca y Dirección General de Comunicación Social

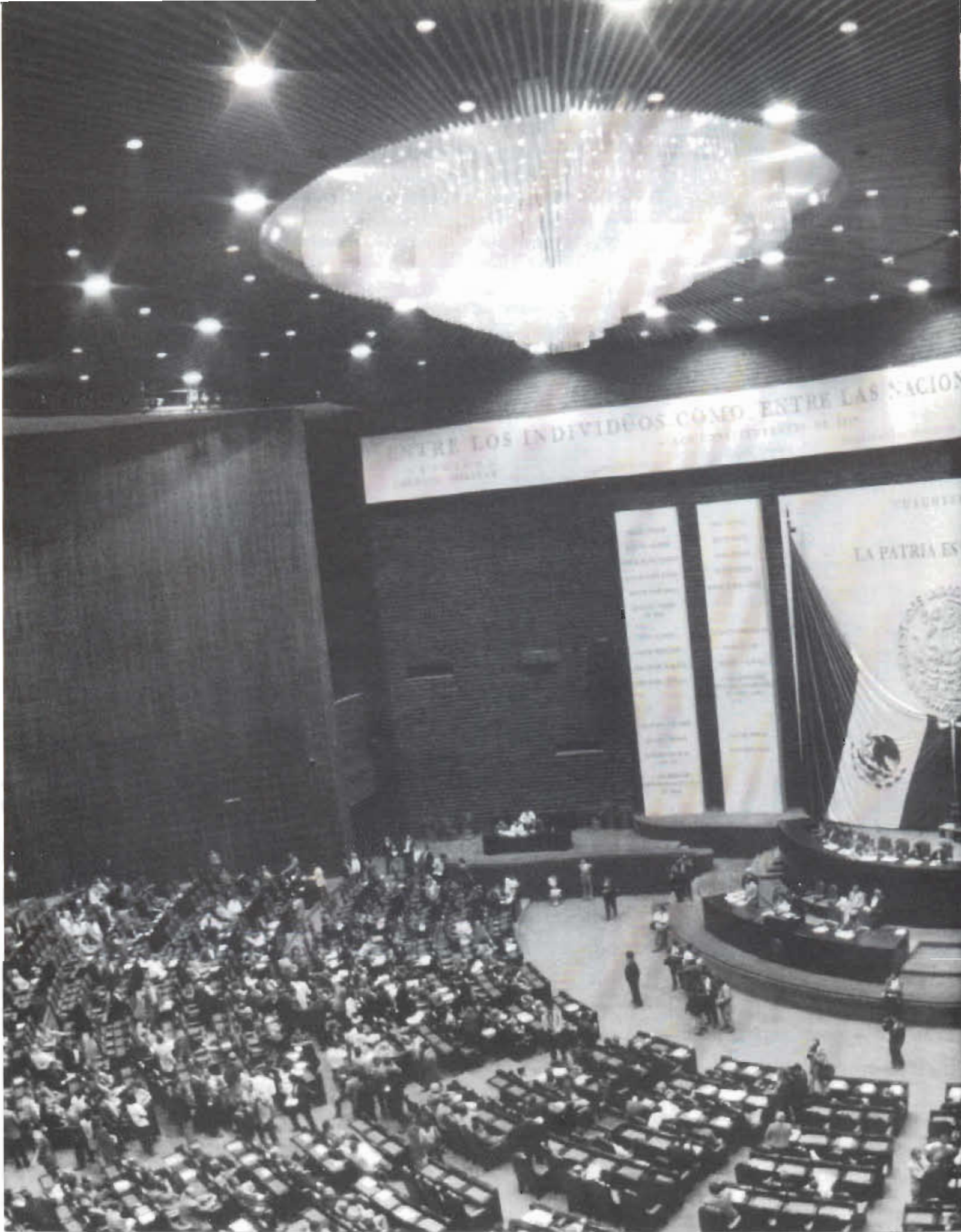
Crónica Legislativa, órgano de información de la LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, aparece ocho veces al año en los meses de enero, abril, mayo, junio, julio, octubre, noviembre y diciembre, y se distribuye en forma gratuita. Domicilio: Av. Congreso de la Unión s/n, edificio H., Palacio Legislativo de San Lázaro, Col. del Parque, 15969 México, D. F. Tel. 522-3159. Certificado de Licitud de Título número 6486 y Certificado de Licitud de Contenido número 5406, expedidos por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas. Reserva de derechos al uso exclusivo del título, en trámite en la Dirección General del Derecho de Autor. Registro como publicación periódica expedido por la Dirección General de Correos, en trámite. Impresa en Grupo Editorial Eón, S. A. de C. V., Av. México Coyoacán 421, Col. General Anaya, México 03330, D. F. Tels. 604-1204 y 688-9112. Portada: Monumento a la Independencia; foto: Sergio Mendoza.

Sumario

- | | | |
|-----------|--|--|
| 4 | Pluralidad y fórmulas de representación | <i>José Woldenberg</i> |
| 5 | Agilizar las tareas legislativas | <i>Rodolfo Becerra Straffon</i> |
| 6 | Transparencia y distribución del poder | <i>Salvador Abascal Carranza</i> |
| 7 | Impulsar la carrera parlamentaria | <i>Jaqueline Peschard</i> |
| 9 | Legisladores: cuando el futuro los alcance | <i>Raúl Trejo Delarbre</i> |
| 10 | ¿Un poder subalterno? | <i>Alejandro Encinas Rodríguez</i> |
| 11 | Por una carrera parlamentaria | <i>Cuauhtémoc Amezcua Dromundo</i> |
| 13 | Evolución del pluralismo | <i>Máximo Carvajal Contreras</i> |
| 14 | El Parlamento ante los desafíos del siglo XXI | <i>Rafael Ocegüera Ramos</i> |
| 16 | Los retos del Poder Legislativo | <i>Silvia Hernández Enríquez</i> |
| 17 | Mejorar la revisión de la Cuenta Pública | <i>Enrique Sada Fernández</i> |
| 18 | Para un equilibrio de poderes: cinco propuestas | <i>Alberto Marcos Carrillo Armenta</i> |
| 20 | Cambiar la cultura | <i>Silvia Molina</i> |
| 22 | Alcances de la LV Legislatura | <i>José Antonio González Fernández</i> |
| 46 | Cambios para mejorar | <i>Pedro César Acosta Palomino</i> |
| 47 | Optar por la disonancia | <i>Patricia Ruiz Anchondo</i> |
| 48 | Hacia un Poder Legislativo democrático | <i>Jaime F. Cárdenas</i> |
| 52 | Poder Legislativo: sólo destellos | <i>Juan José Rodríguez Prats</i> |
| 52 | Rebasar la trinchera de las demandas y las denuncias | <i>Carlos Jiménez Macías</i> |
| 54 | Diálogo, dignidad y autonomía | <i>Fernando Estrada Sámano</i> |
| 57 | Legislar, nuestra tarea central | <i>Jorge A. Calderón Salazar</i> |
| 58 | Influencia determinante | <i>Guillermo Zúñiga Martínez</i> |
| 59 | Hacia un nuevo parlamentarismo | <i>Francisco Arroyo Vieyra</i> |
| 61 | Perspectivas del Congreso federal | <i>Carlos Chaurand Arzate</i> |
| 62 | Más allá de los militantes partidistas | <i>Hira de Gortari Rabiela</i> |
| 63 | Los pequeños propietarios en el Legislativo | <i>José de Jesús González Gortázar</i> |



- 23** ¿DEBE MODERNIZARSE EL LEGISLATIVO?: LOS DIPUTADOS OPINAN
- 32** ¿QUIÉN LE TEME AL PODER LEGISLATIVO?
- 35** LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO EN AMÉRICA LATINA
- 39** EL LEGISLATIVO EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO
- 42** TRAYECTORIA CONSTITUCIONAL DEL PODER LEGISLATIVO





Perspectivas de reforma del Poder Legislativo en México

A lo largo de casi tres años, Crónica Legislativa ha dado cuenta del quehacer cotidiano de la LV Legislatura, a través de sus diputados y de sus fracciones parlamentarias, en un ejercicio de divulgación que quiere ser reflejo de los muchos y distintos ámbitos en que se desenvuelve el trabajo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. En esta ocasión, la revista está dedicada a explorar las perspectivas de reforma del Poder Legislativo, para lo cual desde una óptica plural recoge las opiniones de destacados analistas políticos, de senadores y de diputados de diferentes partidos que tienen representación en la actual legislatura, e interpreta los resultados de un sondeo de opinión realizado entre 50 diputados, mediante el cual se recogieron impresiones y puntos de vista sobre asuntos de interés relacionados con el trabajo cameral.

Las conclusiones de este conjunto de opiniones dejan en claro la preocupación de ciudadanos y legisladores de contar con un cuerpo parlamentario más capacitado para enfrentar, con mejores elementos políticos, jurídicos y materiales, las grandes responsabilidades que tiene a su cargo por mandato constitucional y voluntad popular.

Nuestra coincidencia con esos objetivos no podía ser mayor. Durante todo el tiempo que he tenido el honroso encargo de encabezar a la fracción partidista mayoritaria y de presidir, en consecuencia, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, todos nuestros esfuerzos se han guiado por la convicción de que el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados debe sustentarse en el método democrático, que como tal busca el consenso y respeta el disenso, que es receptivo a las demandas de la población a la que representamos y que en sus relaciones con el Ejecutivo, basadas en el mutuo respeto, ejerce de manera íntegra las facultades que la ley le otorga a la Cámara como parte del Poder Legislativo. Los cambios que ha experimentado la Cámara en estos años son recogidos, por cierto, en las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General, promovidas por esta LV Legislatura, que ya han concluido su proceso de aprobación en ambas cámaras. Asimismo, la conclusión de la tercera etapa de remodelación del Palacio Legislativo, el establecimiento de normas a las comisiones y a los comités para hacer —por primera vez— una entrega ordenada a la siguiente legislatura, la producción de un disco compacto que contiene toda la legislación vigente y otras innovaciones de carácter administrativo y parlamentario, nos animan a afirmar que gracias al concurso de todas las fracciones parlamentarias se ha avanzado en diversos rubros en la Cámara de Diputados.

Desde luego, una institución legislativa compleja y dinámica como ésta de la que formamos parte, demanda siempre cuidadosa atención y modificaciones oportunas para no rezagarse de la marcha de la nación. De aquí el interés que suscitan las opiniones valiosas y constructivas que se exponen en las siguientes páginas.

La Cámara de Diputados es la casa de la representación popular, foro de debate democrático y centro de confluencia de las iniciativas legales; por ello, son saludables y bienvenidas las propuestas que contribuyan a hacer de ella una asamblea justamente a la medida de las necesidades del pueblo de México.

María de los Ángeles Moreno



Pluralidad y fórmulas de representación

José Woldenberg

No es casual que el Poder Legislativo haya sido la primera institución estatal que se abrió al pluralismo. Su propia función (legislar) y la idea que lo pone en pie (representación popular y representación del pacto federal), facilitaron su apertura y la expresión de mayoría y minorías. No obstante ser receptáculo de la pluralidad, aún existen fuertes reservas para aceptar una representación proporcional de los diferentes partidos políticos, o para decirlo en otros términos, no se acepta que los votos se traduzcan en una proporción similar de escaños.

Primero la Cámara de Diputados, luego los congresos locales y finalmente el Senado, modificaron las tradicionales reglas de la mayoría simple y las cambiaron por sistemas de representación cada vez más equilibrados.

En 1963 se aprueban los llamados *diputados de partido*, primer eslabón que intenta corregir los efectos de la sobre y la subrepresentación que acarrea el sistema uninominal simple. Como se sabe, el sistema a través del cual se eligen diputados de mayoría simple, dividiendo el país en distritos con una población similar, tiende a sobrerrepresentar a la mayoría (es decir, el porcentaje de sus escaños resulta superior al porcentaje de sus votos) y a subrepresentar a las minorías (el porcentaje de votos se convierte en un porcentaje menor de asientos). Ello gracias a que en cada distrito los votos de las minorías carecen

de representación, y su efecto multiplicado acaba por cristalizar en el fenómeno antes descrito.

Si a ello le sumamos que durante largas décadas el sistema electoral se encontró prácticamente marcado por la falta de competencia y por profundas asimetrías entre los partidos, entonces el efecto de sobre y subrepresentación fue enorme.

El segundo momento de reforma lo constituyó la operación política de 1977 —correctamente denominada reforma política— que construyó un sistema mixto de integración de la Cámara de Diputados (300 de mayoría y 100 de representación proporcional), que abrió la posibilidad de marchar hacia un sistema que, conjugando ambos métodos de asignación de curules, se acercara a la representación proporcional.

Un paso decisivo en esa dirección hubiese sido la reforma de 1986 que aumentó el número de diputados a 500 —300 de mayoría y 200 de representación proporcional—, pero que con la inclusión de la controvertida cláusula de gobernabilidad, clausuraba la posibilidad de la representación proporcional en los casos en que ninguna fuerza política alcanzara más de la mitad más uno de los votos.

Todavía con la reforma de 1993, en la que se suprime la cláusula de gobernabilidad, vuelve a ser patente el temor a la representación proporcional, al establecer que independientemente del número de curules que un partido alcance por la vía uninominal, participará en el reparto de plurinominales con todo su porcentaje, con lo cual la función igualadora de esa "pista" de asignación tiende a desfigurarse.

Total, en la Cámara de Diputados hemos conseguido que se exprese y recreé la pluralidad política existente en el país, pero bajo un sistema diseñado para crear mayoría absoluta de escaños aunque no se tenga la mayoría absoluta de los votos. Quizá revertir esa última noción sea una de las tareas del futuro.

Pero así como la Cámara de Diputados se abrió a los vientos del pluralismo desde 1977 (o si se quiere desde 1963), la de Senadores no se abrió sino hasta 1993. El sistema de mayoría simple que se mantuvo hasta el año pasado, cerró el paso a la representación de la pluralidad de manera permanente y mostró sus límites en el momento en que se hizo

El sistema a través del cual se eligen diputados de mayoría simple, tiende a sobrerrepresentar a la mayoría y a subrepresentar a las minorías

José Woldenberg es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Consejero ciudadano del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Ha publicado varios libros, entre los que se cuentan *Revuelta y congreso en la UNAM* y *Antecedentes del sindicalismo*.

patente que en el país coexistían fuerzas políticas diferenciadas con notable apoyo ciudadano. Así, en 1988, el PRI con apenas un poco más del 50 por ciento de los votos, obtuvo 60 de las 64 senadurías; es decir, el 94 por ciento de los asientos, mientras que el FDN, con más del 30 por ciento de los votos, sólo alcanzaba cuatro senadores; es decir, el seis por ciento de la representación, y el PAN, con el 18 por ciento de los votos, no lograba senador alguno.

La reforma del 93 contempla un sistema de asignación de asientos que abre de manera franca la posibilidad de que la pluralidad se encuentre representada en el Senado. Ahora por cada entidad se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán para la mayoría y uno para la primera minoría. Sin duda, con esa fórmula aparecerán diversas fuerzas políticas representadas en el Senado, contando además con grupos parlamentarios.

No obstante, la negativa a asimilar la representación proporcional por entidad, puede acarrear situaciones anómalas. Por ejemplo, si tres fuerzas políticas tienen un caudal de votación similar en una entidad, una —la mayoritaria— se llevará tres senadores y la segunda, uno, excluyendo a la tercera. De la misma forma, no importará que dos fuerzas políticas se encuentren prácticamente empatadas en una entidad; la mayoritaria, por ley tendrá tres senadores y la segunda, uno.

Todo ello bien se podría haber superado con el criterio de representación proporcional por entidad, que hubiese otorgado a cada partido tantos senadores como su porcentaje de votos indicara.

Porque el Senado bien puede y debe integrarse por igual número de senadores por entidad (independientemente del número de sus habitantes, su extensión, su riqueza), pero dado que las entidades no son monolíticas, que ellas se encuentran cruzadas por la pluralidad política, bien se puede introducir el criterio de que cada fuerza en cada entidad tendrá tantos senadores como lo indique su porcentaje de votos.

Por lo pronto, tendremos ya en 1994 cámaras donde se exprese, conviva, luche y debata, la pluralidad política del país, pero quizá sea necesario reformar las reglas de su integración de tal suerte que cada fuerza política tenga una representación similar al número de sus votos.



ANDRÉS GARAY

Agilizar las tareas legislativas

Rodolfo Becerril Traffon

La imagen del diputado federal no alcanza hoy su mejor momento. En sus distritos, el representante popular es frecuentemente cuestionado por la limitación misma que encierra su labor de gestión.

Con frecuencia, en ese terreno compite con el diputado local, el presidente municipal y su propio partido, y con la evidente falta de recursos o capacidad ejecutiva. A nivel nacional se piensa que el diputado no asiste al Congreso y que éste es ineficaz.

Se desarrolla, pues, un preocupante anti-parlamentarismo. Esta percepción, aparte de injusta es peligrosa y debe contrarrestarse.

Rodolfo Becerril Traffon es diputado federal por el I distrito de Morelos. Candidato al Senado por la misma entidad, fue hasta mayo secretario de la Gran Comisión y presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados. Licenciado en economía, con maestría en planeación económica y doctorado en planeación del desarrollo. Perteneció al PRI.

Es impostergable que se fortalezca más la división de poderes y que exista una mayor capacidad de iniciativa de leyes de los legisladores

¿Cómo? Me parece que es indispensable difundir muy amplia y claramente qué hace el Congreso y qué hace un parlamentario en comisiones, en eventos diversos, en las negociaciones de pasillo o en los encuentros y pláticas con el Ejecutivo, según su especialidad.

Pero independientemente de ello, me parece que tenemos, sobre todo en el caso de México, que modernizar el trabajo legislativo, buscar hacer más ágiles los debates, hacer atractiva la discusión con un reglamento más afín con los de otros parlamentos del mundo, hacer del recinto un espacio más vital y tocar temas de reflexión más genéricos en los que florezcan las ideas. Es necesario, por otra parte, tener un sistema de información autónomo y un equipo *staff* más especializado, así como hacer labor de extensión parlamentaria, organizando más eventos fuera del recinto parlamentario.



Por otra parte, y esto es quizás lo esencial, parece impostergable que se fortalezca más la división de poderes, que exista una mayor capacidad de iniciativa de leyes de los legisladores y que se dé un mayor intercambio parlamentario con otros congresos del mundo.

Los intermediarios políticos, partidos o representantes populares, deben, pues, oxige-

narse para que la política siga siendo el instrumento para disipar nuestras diferencias y conducir, con normas, a la sociedad.



Transparencia y distribución del poder

Salvador Abascal Carranza

El ideal de la democracia: la tendencia hacia el máximo control del poder por parte de los Ciudadanos.
N. Bobbio.

Durante los últimos años, el mundo entero —y los países democráticos no han sido la excepción— se ha sacudido con escándalos de corrupción en las más altas esferas gubernamentales.

Los mecanismos de control de la administración pública parecen estar fallando gravemente. El principio de la transparencia en el ejercicio del poder, derivado en parte de la real separación de los poderes del Estado, se ha visto empeñado por la influencia cada vez mayor de intereses particulares en el ejercicio de la autoridad.

En México, el problema de la opacidad (no transparencia) del poder, es ya un mal crónico. Por una parte, la vergonzosa sumisión del Poder Legislativo al Ejecutivo, le confiere a este último poderes supraleales que constituyen un cuerpo de reglas no escritas, contrarias tanto a la legitimidad de la investidura presidencial como a la naturaleza representativa del Poder Legislativo. Por otra parte, éste se ve materialmente impedido para cumplir en su doble tarea de legislar con autonomía y de vigilar la marcha de la administración pública.

Salvador Abascal Carranza es diputado federal por la primera circunscripción. Licenciado en filosofía. Perteneció al PAN.

México representa el caso, casi único en el mundo, en el que el poder invisible que controla el quehacer parlamentario y fiscalizador no son los intereses de los grupos de presión, ni siquiera los intereses más formales de los partidos políticos representados, sino el del supremo Poder Ejecutivo, el cual se presenta con una doble investidura: la de su propio mandato y la que le escamotea a la nación representada en las cámaras de Diputados y Senadores.

Las perspectivas de solución a este que es uno de los mayores problemas de la vida institucional de México, no parecen muy claras:

1. No sería suficiente con la irrespectiva observancia de las leyes que establecen el ámbito de competencia de los poderes.
2. Tampoco resuelve el problema de fondo la composición más plural y acorde con las distintas fuerzas políticas del país en las cámaras que constituyen el Congreso de la Unión.

La vida democrática de fines de siglo exige mayores y mejores esfuerzos en beneficio de la transparencia y de la distribución del poder.

Para estos propósitos, se requiere la mayor participación de los ciudadanos en la gestión pública, tanto en materia legislativa como en lo que se refiere a la vigilancia de la administración de los recursos generados por la sociedad, que tienen que ver con la procuración de la justicia, los servicios públicos, la paz y el progreso de una nación.

Para hacer vigentes los principios de transparencia y distribución del poder público, es necesario la reforma del Poder Legislativo:

- a) Fortaleciendo y respetando su soberanía y su independencia respecto de los otros poderes.
- b) Reformando la composición de los órganos de vigilancia de la administración pública para que, en un sistema de pesos y contrapesos, las oposiciones estén representadas mayoritariamente en dichos órganos, y la mayoría lo esté también como contrapeso minoritario.

Para esto se necesita una verdadera vocación democrática de todos los partidos, y la



decidida participación de los ciudadanos para que su voto valga en cualquiera de estas dos vías: como fundamento legal de la mayoría o como aval legítimo del trascendente quehacer de las minorías.

❖ Impulsar la carrera parlamentaria

Jacqueline Peschard

El signo de nuestros tiempos es el de la modernización en los diversos campos de nuestra vida social. Este proceso, que implica dejar atrás prácticas antiguas y concepciones tradicionales, ha avanzado velozmente en el terreno económico, pero ha quedado a la zaga en el político y en el cultural.

Jacqueline Peschard es investigadora del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Articulista del diario El Nacional. Ha publicado Votos y mapas y La cultura política democrática.

Se necesita la decidida participación de los ciudadanos para que su voto sea fundamento legal de las mayorías o aval legítimo del trascendente quehacer de las minorías

Si se trata de alejar al legislador de la tutela presidencial, la eliminación de la no reelección significaría un avance

En efecto, mientras las instituciones y reglas de funcionamiento relativas al movimiento de la economía se han transformado drásticamente, nuestras instituciones políticas han enfrentado muchos obstáculos para adecuarse a las exigencias de este fin de siglo, y las percepciones que se tienen sobre el quehacer de la política, esto es, la cultura política imperante, ha sido una de esas barreras.

En México, uno de los aspectos que viene reclamando a gritos su modernización es el de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que, en razón de la existencia de un partido hegemónico, fue tradicionalmente de subordinación del segundo al primero. Esta relación de dependencia del Legislativo, que fuera exigencia de la tan anhelada estabilidad política de la época posrevolucionaria, ha ido perdiendo sentido ahora que el PRI ya no puede pretenderse, como antaño, el órgano capaz de representar a los muy diferenciados intereses de la actual sociedad mexicana.

Las reformas electorales de los últimos 15 años han ido abriendo el espacio para la representación del mosaico político del que hablara Jesús Reyes Heróles en 1977, de suerte que hoy un solo partido ya únicamente puede tener como máximo el 63 por ciento de los asientos de la Cámara de Diputados, y el Senado ya ha incorporado en su seno a la primera minoría. Sin embargo, todavía no contamos con un sistema de partidos que nos permita hablar realmente de pluralidad, porque la mayoría de nuestros partidos políticos

tienen una escasa inserción en el tejido social y enfrentan dificultades para constituir verdaderos y bien articulados proyectos de país.

Para modernizar el Poder Legislativo es necesario dignificar la carrera parlamentaria; es decir, que el oficio del legislador sea considerado un cargo de reconocimiento social. La presencia de la oposición ha probado ser una inyección de vitalidad para la función deliberativa que ya ha empezado a cumplir el Congreso de la Unión, pero todavía no es lo suficientemente fuerte como para hacer que éste se erija en el fiscalizador de las acciones del Ejecutivo.

Para avanzar en este cometido, se requieren reformas al funcionamiento interno de las cámaras para incorporar cabalmente a sus tareas la presencia de las distintas fracciones parlamentarias, pero también hace falta garantizar que los representantes de las diversas fuerzas políticas sean auténticos legisladores, entrenados y dedicados a dichas funciones. Para decirlo de otra manera, se necesita impulsar la carrera parlamentaria, quizá a través de la reelección de los legisladores.

La no reelección de los legisladores tuvo como propósito impulsar la circulación de la élite priista que tendría el monopolio de los cargos públicos, a la vez que confirmar el eventual control del Ejecutivo sobre el Legislativo, que en un régimen presidencialista son poderes que cuentan con una fuente de legitimación diferenciada, en virtud de la separación rígida de poderes. Si de lo que se trata ahora es de alejar al legislador de la tutela presidencial, la eliminación de la no reelección significaría un avance.

Pero este tipo de cambio no podría hacerse de manera aislada; es decir, tendría que ir de la mano de una reforma interna del partido oficial para asegurar que los procesos de selección de candidatos fueran producto de prácticas democráticas y no de la asignación de cuotas predefinidas entre las distintas instancias del partido. Desde luego que esto también exigiría que los procesos electorales tuvieran una transparencia cabal, para que fuera la población ciudadana la que decidiera en última instancia sobre la posible reelección.

Para decirlo de otra manera, la construcción de una carrera parlamentaria está lejos de depender de una única disposición; reclama la conjugación de diversas tareas y, desde luego, de muchas voluntades.



SERGIO MENDOZA

Legisladores: cuando el futuro los alcance

Raúl Trejo Delarbre

Me piden que escriba, en no más de dos cuartillas, cómo creo que será el futuro de nuestro Poder Legislativo. Hay de dos: o asumir, con realismo y dramatismo, que nuestras cámaras y legisladores tienen tantas limitaciones (muchas de ellas compartidas por un sistema político cuyas dificultades son más que sus necesidades de avance democrático) que no cabe esperar mucho de ellos. O está el acercamiento optimista a este problema, que tiene que partir del reconocimiento de problemas sin cuya solución no habría nuevo Poder Legislativo. Así que estas líneas tienen una inevitable dosis de especulación y (en el sentido menos peor) futurismo. Quisiéramos un Poder Legislativo:

1. *Que sea respetable y atendible.* La presencia social de los legisladores no es precisamente alta, ni su popularidad se encuentra entre las más favorecidas por el ánimo de los ciudadanos. Los del diputado y del senador, son oficios que se identifican más con los beneficios personales y el tráfico de influencias que con el ejercicio de derechos sociales. Para que contemos con un Legislativo que importe en nuestra transición democrática, antes sus integrantes tendrían que ganarse ese sitio: rendir cuentas (políticas, pero también financieras), acudir a sus bases, desquitar la confianza (aunque sea formal) y el sueldo (que

no es poco aunque tal vez no es mucho) que el país les otorga. ¿Cuántos diputados regresan a los distritos donde los eligieron e informan de lo que hacen? ¿Cuántos estarían dispuestos a comparar la declaración patrimonial que debieron haber rendido al ocupar el cargo con la que deben presentar cuando dejan la Legislatura? Y de los gestos morales, entonces se podría pasar a los auténticamente políticos: la proposición, la gestión, las leyes.

2. *Representar, no autorrepresentarse.* El Legislativo está llamado a ser espacio de equilibrios y acuerdos, siempre y cuando sea representativo de la diversidad de nuestra sociedad y no sólo del mundo político. La Cámara de Diputados es, hoy, crisol de las fuerzas políticas institucionales —los partidos— pero ¿cuántas corrientes de opinión o potenciales grupos políticos, por no ser partidos, no se encuentran en la Cámara? El sistema político, tal y como lo hemos estructurado, tiende a estar integrado por representaciones de élites que no necesariamente agrupan a toda la sociedad. Y esos defectos de un sistema de partidos aún en formación, se traducen en un alejamiento del Poder Legislativo respecto del México real. El Legislativo, para ser la institución articuladora de encuentros de posiciones y de elaboración del rumbo nacional, tendría que ser

El Legislativo está llamado a ser espacio de equilibrios y acuerdos, siempre y cuando sea representativo de la diversidad de nuestra sociedad y no sólo del mundo político



Raúl Trejo Delarbre es investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, director del semanario *etcétera* y columnista político en *El Nacional*. Premio Nacional de Periodismo 1994 en la especialidad de artículo de fondo.

ANDRÉS GABAY

políticamente representativo pero, también, expresar con nitidez las voces de las regiones del país.

3. *Que legisle, evalúe, proponga.* Tradicionalmente apabullado por un Ejecutivo omnipropositivo y prepotente, el Legislativo no ha encontrado sus propios ritmos ni ha construido una autonomía auténtica. Las discusiones apresuradas y las votaciones a veces incluso vergonzantes de importantes cambios legales en los años recientes, así lo confirman. Hemos presenciado incomodidades y hasta protestas abiertas de algunos legisladores, pero en términos generales las cámaras siguen siendo espacios que reproducen y avalan, acriticamente, decisiones del Ejecutivo. No han faltado ganas y hasta enjundia de muchos legisladores para ser y hacer algo más pero, con excepciones, sus aptitudes propositivas todavía suelen quedar aturridas por inercias y autoritarismos. La presencia nacional del Legislativo, pasa por la conquista de su propia autonomía. Implica un sacrificio explícito de atribuciones por parte del Ejecutivo. Pero también, una actitud de compromiso por parte de los legisladores.

A veces, ante las entrampadas sesiones maratónicas en el Palacio Legislativo, repletas de vituperios y maximalismos, llegamos a preguntarnos si de veras vale la pena dejar a la nación en manos de diputados (o senado-

res, en su propio recinto) tan poco aptos tan sólo para ponerse de acuerdo entre ellos mismos. Ante las dificultades de esos Padres (y Madres) de la Patria, llegamos a pensar que después de todo no es tan malo que San Lázaro quede tan lejos del resto de la República. Se me acabaron las dos cuartillas.



¿Un poder subalterno?

Alejandro Encinas Rodríguez

Desde hace tiempo, diversos analistas políticos han hablado de la existencia, en el ámbito internacional, de una "crisis de los parlamentos". Dicha crisis se conformaría con cuando menos dos elementos fundamentales:

- a) la preeminencia que el Poder Ejecutivo ha adquirido en funciones que formalmente le corresponden al órgano legislativo, como es el caso de la elaboración de leyes, y
- b) el debilitamiento de la representación política del Parlamento ante la priorización de diversos mecanismos informales de representación y gestión política.

En México, la debilidad del Poder Legislativo, más que una tendencia reciente, representa un mal endémico de nuestro sistema político, que deriva de las bases sobre las que se constituyó el Estado mexicano, ya que a pesar de contemplarse constitucionalmente el principio clásico de la división de poderes, en los hechos se ha conformado un modelo que gira en torno a quien encabeza el Poder Ejecutivo, que ejerce un poder prácticamente

La presencia nacional del Legislativo pasa por la conquista de su propia autonomía



SEBASTIÁN MENDOZA

Alejandro Encinas Rodríguez es diputado federal por la quinta circunscripción y lo fue también en la LIII Legislatura. Presidente de la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Licenciado en economía. Perteneció al PRD.

absoluto, relegando virtualmente al Parlamento y a los órganos de impartición de justicia un papel subalterno a los proyectos y decisiones que el grupo en el poder adopta.

En los últimos años, la presión social y la presencia creciente de las fuerzas de oposición en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República, han permitido darle al Congreso de la Unión una mayor dinámica. Esto se ha traducido en la conformación de un Congreso cada vez más plural y diverso, en el que además de registrarse una mayor discusión y crítica sobre la acción gubernamental, ha incidido en cierto grado en limitar el margen de discrecionalidad con que actúa el Ejecutivo. Sin embargo, estos avances en el trabajo legislativo, distan aún de propiciar los frenos y contrapesos que permitirían un verdadero equilibrio en el ejercicio de las funciones del Estado.

En este contexto, el futuro del Parlamento mexicano como órgano capaz de ejercer a plenitud las funciones que le corresponden dentro de un régimen republicano, debe vincularse a un proceso de reformas y transformaciones que las instituciones estatales requieren para adecuarse a la dinámica y exigencia de una sociedad cada vez más beligerante, de cara al siglo XXI.

La crisis política y el deterioro de la credibilidad en las instituciones republicanas que vivimos, reclama la revisión a fondo de las bases en que se sustenta el ejercicio del poder en nuestro país. Se requiere propiciar una descentralización y redistribución real de las funciones estatales, acotar las atribuciones legales y extralegales del Ejecutivo, y fortalecer las atribuciones y el funcionamiento de los poderes Legislativo y Judicial de la Unión.

Fortalecer al Poder Legislativo requiere de un conjunto de transformaciones de carácter jurídico, político e incluso cultural. Se trata de que este órgano ejerza plenamente sus facultades legislativas. Son muchas y diversas las propuestas que las fuerzas políticas y los estudiosos en la materia han formulado en este sentido y que se deben analizar, pero en el eje de éstas destaca el necesario fortalecimiento de las funciones de control y fiscalización del ejercicio gubernamental, y con ello las de sus comisiones legislativas.

Ello exige que las fuerzas políticas y sociales pacten una transición democrática que permita reformar nuestras instituciones conforme a



ANDRÉS GARAY

las nuevas condiciones del país. Dentro de la agenda nacional, la conformación de un verdadero equilibrio entre los poderes de la Unión ocupa un lugar fundamental, del cual depende en muchos sentidos no sólo el futuro de la institución parlamentaria, sino incluso el futuro del proyecto republicano y democrático del país.

Fortalecer al Poder Legislativo requiere de un conjunto de transformaciones de carácter jurídico, político e incluso cultural



Por una carrera parlamentaria

Cuauhtémoc Amezcua Dromundo

Una de las aspiraciones del pueblo mexicano ha sido y es la de ampliar su régimen democrático, hasta llegar a constituir un sistema que le permita ser el conductor de su propio destino a través de representantes

Cuauhtémoc Amezcua Dromundo es diputado federal por la primera circunscripción. Coordinador del grupo parlamentario del PPS. Fue diputado federal en las legislaturas LI y LIII. Licenciado en ciencias de la comunicación.



que sirvan a sus intereses y no a los de la minoría enriquecida, y por medio de los órganos más adecuados.

En este camino, los partidos políticos, por una parte, y la Cámara de Diputados como cuerpo constitucional representativo del pueblo de México, por otra, juegan un papel medular y están llamados a acentuar esa función en lo futuro.

Como fruto del proceso de industrialización al que entró nuestro país al inicio de la década de los cuarenta, las clases sociales fundamentales —burguesía y proletariado— fueron adquiriendo un perfil cada vez más definido, cuestión que a su vez dio origen a la etapa de los partidos políticos modernos y permanentes, expresión de los intereses de las propias clases sociales.

A partir de entonces, sucesivas reformas a la Constitución y a las leyes reglamentarias en materia política y electoral fueron ampliando el ámbito de la democracia. Pasos importantes en ese camino fueron el reconocimiento de los derechos políticos a las mujeres; la reducción de la edad para el ejercicio del voto a partir de los 18 años y, sobre todo, el ingreso de los partidos políticos a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a través, primero, de la figura de los diputados de partido —a partir de la XLVI Legislatura: 1964-1967— y luego, con mayor amplitud, a través del principio de la representación proporcional, si bien limitado por el predominio del de mayoría relativa.

De esta manera, la Cámara de Diputados cambió de calidad, dejando de ser un órgano sin vida y sin interés político, encargado de aprobar sin discusión todo aquello que dispusiera el Ejecutivo, para transformarse en un foro de vivo y apasionante debate, de confrontación de ideas y tesis diversas, adquiriendo a partir de entonces vida y luz propias.

Este camino debe retomarse y fortalecerse en el futuro cercano. Algunas reformas de carácter trascendente en ese camino serían las siguientes:

Es menester modificar la Constitución para ampliar y fortalecer las facultades de la Cámara de Diputados, otorgándole una mayor intervención en la planeación del desarrollo económico nacional, así como las facultades para que ejerza una mayor vigilancia sobre la administración pública.

Otra reforma constitucional importante será la que establezca como mecanismo único para integrar la Cámara de Diputados el que se fundamenta en el principio de la representación proporcional, medida que debe complementarse con la supresión del impedimento para que los diputados puedan reelegirse indefinidamente; esto último permitirá la creación, en la práctica, de la carrera parlamentaria y contribuirá notablemente al fortalecimiento de este órgano para, por esta vía, dejar atrás la larga etapa de un notable desequilibrio que ha concentrado excesivos poderes en la persona del Presidente de la República.

En otro nivel jurídico, el de la Ley Orgánica, es urgente consolidar pasos valiosos que se llevaron adelante en esta LV Legislatura, tales como la creación de un nuevo órgano de gobierno de carácter plural, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, en sustitución funcional de la vieja Gran Comisión, que era y sigue siendo monopartidista; así como la nueva modalidad, igualmente plural, de integrar las mesas directivas de las comisiones camerales y la que dirige las sesiones del pleno.

Fortalecer el régimen plural de partidos políticos y vigorizar a la Cámara de Diputados son dos vertientes fundamentales de un mismo proceso, el que conduce a la ampliación y profundización de nuestra vida democrática.

Para la integración de la Cámara de diputados se debería de establecer como mecanismo único el principio de representación proporcional



Evolución del pluralismo

Máximo Carvajal Contreras

La modernización del Estado implica, necesariamente, la reestructuración del Poder Legislativo, a fin de que pueda cumplimentar con eficacia las atribuciones legislativas y políticas que le confiere la Constitución vigente. De entre los aspectos de renovación, resalta la nueva integración de la Cámara de Senadores, el pluripartidismo del México contemporáneo y las perspectivas de volver más dinámico el proceso legislativo.

Expresión inequívoca de fortalecimiento democrático es el pluripartidismo efectivo de nuestros tiempos. Hoy, las cámaras legislativas se integran con miembros provenientes no sólo de distintos lugares de la República, sino también, y sobre todo, con personas imbuidas de ideologías distintas que se confrontan en los recintos parlamentarios. Es incuestionable que la confrontación ideológica ha enriquecido el proceso y la actividad parlamentarios.

La evolución del pluripartidismo en México data de 1963, año en que se adopta el sistema de diputados de partido. En 1976 el cambio es notable por la reforma política que introdujo el sistema de representación proporcional para la Cámara de Diputados. Hoy en esta Cámara el pluripartidismo es común denominador, característica y método normal de integración y de funcionamiento.

De este espectro multiideológico era ajeno el Senado de la República. Ciertamente es que por la vía electoral podían acceder a dicha Cámara representantes de partidos políticos minoritarios, pero salvo el antecedente de un senador del Partido Popular Socialista (1976-1982), no es sino hasta 1988 cuando en la tribuna

senatorial se desempeñan legisladores de diferentes corrientes políticas nacionales.

Afortunadamente, mediante las reformas constitucionales de 1993, la Cámara de Senadores se integrará como un abanico pluripartidista que enriquecerá aún más el desempeño de los senadores. No se trata de un franco sistema de representación proporcional, pero sí de un método que propiciará la presencia de diferentes corrientes políticas. No se tratará como algunos autores y críticos han sostenido, de una integración bipartidista, porque son más numerosas las fuerzas políticas contendientes y porque la primera minoría no corresponderá invariablemente a uno de dos partidos, sino a representantes y candidatos de diferentes tendencias.

El Senado contará con 128 miembros, correspondiendo cuatro a cada una de las entidades federativas y cuatro al Distrito Federal. De los cuatro, tres serán electos por mayoría relativa y el cuarto asiento se otorgará al partido que obtenga la primera minoría. De esta manera, independientemente de la pluralidad que propicie la elección por mayoría relativa, los 36 restantes senadores se distribuirán entre todos los partidos políticos contendientes en razón de los votos que obtengan a nivel de cada estado, lo que propiciará la investidura de senadores de diferentes partidos políticos, afianzando el pluripartidismo y enriqueciendo el debate parlamentario.

Si la democracia es debate y participación popular; si implica corresponsabilidad de los

Es incuestionable que la confrontación ideológica ha enriquecido el proceso y la actividad parlamentaria



Máximo Carvajal Contreras es doctor en derecho, director de la Facultad de Derecho de la UNAM.

SOCIJO MENDOZA



BERGIO MENDOZA

ciudadanos y si propicia la confrontación de ideas y la adopción de leyes con mayor discusión, es incuestionable que la modernización del Poder Legislativo va por buen camino en México.

El Parlamento ante los desafíos del siglo XXI

Rafael Ocegüera Ramos

A punto de finalizar el siglo XX y en plena antesala del siglo XXI, nuestro país marcha a grandes pasos hacia una completa y compleja transformación y modernización. Las instituciones y nuestras leyes vigentes, lejos de impedir o retrasar los cambios o el proceso de transformación que vive el país, se tendrán que adecuar.

Rafael Ocegüera Ramos es diputado del Congreso de Sinaloa. Presidente de la Conferencia Nacional de Coordinadores Parlamentarios Priistas.

De frente a los retos de la nueva centuria, el Parlamento debe ejercer sus atribuciones mediante un contacto permanente con los ciudadanos y sus organismos representativos y de esta forma articular los trabajos congresionales con las expectativas de la comunidad y por esta vía ejercer los diputados una auténtica representación popular. Por ello, los mecanismos de comunicación se deben fortalecer a través de reuniones informativas, foros de consulta, mesas de trabajo, atención de comisiones, entre otros.

Pues el propósito de los parlamentos, de acuerdo con las nuevas circunstancias que hoy vemos y otras que están en vía de surgir, será integrar congresos modernos, más dinámicos y vinculados con su entorno social, que den plena respuesta a los problemas que atañen a la sociedad, toda vez que su compromiso no es ni será sólo el de crear y reformar leyes.

En ese tenor será menester reforzar la atribución de fiscalización de la aplicación de los recursos públicos por las entidades estatales y municipales, vigilando escrupulosamente, de una manera técnica y científica, el manejo honesto y transparente de los dineros que el pueblo aporta para la gestión pública, todo ello al margen de pasiones partidistas.

Asimismo, como diputados deberemos coadyuvar en la consolidación del pluralismo político y la diversidad económica, social y cultural de la sociedad mexicana. Porque los diputados tendrán que avanzar aún más en la convivencia y tolerancia dentro de la esfera parlamentaria, que tenderá a complicarse en su trabajo interno, dada la acentuada composición pluripartidista y la complejidad de la vida futura.

Por otro lado, es insoslayable hacer valer aquellos mecanismos que fortalezcan la profesionalización del trabajo parlamentario, para asegurar la modernización de la legislación estatal, privilegiando el debate ideológico y la acción parlamentaria como instrumentos indispensables en el ejercicio de nuestra función constitucional.

Las mayorías y minorías parlamentarias tendrán necesariamente que ser más corresponsables en la tarea de expedir los ordenamientos legales y regular y vigilar el desempeño de las instituciones del Estado.

Hacia el interior de las comisiones se deberá profundizar en la disciplina del trabajo colectivo, siendo imprescindible, por elemen-

tal, el contar con métodos y técnicas legislativas más modernas y eficaces, que garanticen la participación de todas las corrientes políticas representadas.

Los grupos parlamentarios deberán intentar generar una nueva, sana y fortaleciente práctica política, más dinámica e interactiva, de acuerdo con los cambios registrados en los rubros de nuestro quehacer social. Todo ello, para desarrollar prácticas parlamentarias renovadas, ágiles, que den cabal coherencia al proceso legislativo, para arribar al cumplimiento de los acuerdos consensuados en un marco referencial de respeto y reconocimiento a las diferencias ideológicas y partidistas, y en este marco reforzar espacios de participación de los diversos grupos parlamentarios en un intenso y fructífero trabajo legislativo.

También, partiendo del conocimiento efectivo de la realidad, a la luz de sus particulares principios doctrinados, los partidos políticos deberán concurrir para presentar sus promociones legislativas, estimulando y alentando la participación social en la solución de los problemas.

Se debe pugnar por una estrategia parlamentaria que en el plano social busque aumentar la participación de la comunidad en la solución de los retos, por un mayor desarrollo urbano en nuestras ciudades y por mejores servicios educativos y de salud para la totalidad de la población; es decir, mayor bienestar social.

Por lo tanto, los miembros del Parlamento deberán ser consecuentes con el compromiso de legislar siempre de frente a la sociedad, atendiendo sus necesidades, dando alternativas de solución a sus demandas, haciendo prevalecer en todo momento al interés general por encima de querellas partidistas, en un marco de apertura y renovación que lleve a interpretar cabalmente y de manera cotidiana lo que la sociedad exige.

Un pilar fundamental para esta modernización será sin duda el derecho y su función transformadora y legitimadora. Por ello, para los diputados ser auténtico parlamentario debe significar, ante todo, realizar un ejercicio altamente racional para el conocimiento, análisis, iniciación y aprobación de propuestas y alternativas, que lleven a la conformación de ordenamientos jurídicos que den cauce al esfuerzo de los ciudadanos de hoy, que afanosamente buscan para sí y para sus familias la

configuración de una sociedad moderna que garantice oportunidades iguales para la superación material y cultural de todos.

En esta dinámica, la modernización entendida a nivel nacional y estatal deberá tocar las puertas de todas las instituciones. Por ello, el Poder Legislativo deberá arribar al siglo XXI más fortalecido, dotándole de mayores recursos para perfeccionar su estructura orgánica, desburocratizando su funcionamiento para volver, a través de apoyos técnicos oportunos y adecuados, más ágil, expedito, flexible y eficiente el trabajo de los diputados y de las diversas comisiones.

Por último, parafraseando a san Isidoro, obispo de Sevilla, que escribió en el siglo VI un mensaje para los futuros legisladores de "Como deber ser la ley", y adecuándolo a nuestro entorno, diría:

"La ley que expidan las legislaturas debe ser honesta, justa, posible, conforme a la naturaleza y a las costumbres de nuestro Estado, pero conveniente y de acuerdo con las circunstancias de lugar y tiempo, necesaria, útil, clara, que no induzca a error por su oscuridad, y dada la ley no para el bien privado sino para utilidad común de los ciudadanos".

Este debe ser el ideal a que deben aspirar todos los legisladores, sin distinciones de partidos políticos o grupos económicos.

El Parlamento en este entendido, asimilando las lecciones de la historia, practicando el debate y la discusión parlamentaria para armonizar posiciones antitéticas pero legítimas,

Los miembros del Parlamento deberán ser consecuentes con el compromiso de legislar siempre de frente a la sociedad



SERGIO MENDOZA

tendrá que trabajar para seguir labrando la grandeza de la República Mexicana; para reafirmar con ello y por ello nuestra vocación por la justicia y la dignidad humana.



Los retos del Poder Legislativo

Silvia Hernández Enríquez

Desde su nacimiento con la Constitución de 1824, el Poder Legislativo ha sido una institución en constante movilidad, que ha debido transformarse para responder a los retos que representan siempre las nuevas realidades nacionales e internacionales.

Sus adecuaciones a los momentos históricos las ha hecho en su conjunto o a través de alguna de sus cámaras. Así lo hizo, por ejemplo, cuando el Constituyente de 1857 decidió adoptar el sistema unicameral, desapareciendo al Senado porque había dejado de representar los intereses de sus electores; o cuando en 1913 la Cámara de Diputados acordó su propia disolución como un acto de apoyo a su colegisladora, que había sido disuelta por Victoriano Huerta; o bien cuando se han llevado a cabo reformas de gran importancia en los campos político y económico.

Hoy, ante una nueva realidad caracterizada principalmente por la pluralidad social, cultural y política, se ve otra vez en la necesidad de realizar un proceso de modernización a fin de no rezagarse en esta constante evolución y poder participar más y mejor en los acontecimientos.

Quiero aclarar que utilizo el concepto *modernidad* no para referirme a una corriente sociológica, sino en su acepción más alta y directa: como el proceso que realiza todo ser

o institución para adecuarse a su entorno y momento, y con ello poder responder mejor a sus nuevos retos y necesidades.

En mi opinión, los retos que la realidad le impone actualmente al Poder Legislativo pueden ser sintetizados como:

1. Consolidar el grado de competencia que le permita darnos las bases adecuadas de nuestro sistema de derecho; es decir, que le posibilite hacer que las leyes que norman nuestra vida nacional sean siempre las correctas, las acordes con nuestra perspectiva de nación.
2. Consolidarse como una importante institución deliberativa, vigilante y crítica de nuestro acontecer.
3. Convertirse en una fuerza de contrapeso con respecto a los otros dos poderes de la Unión, principalmente del Ejecutivo.
4. Recuperar la confiabilidad y la credibilidad de la sociedad.

Para lograrlo, es necesario que se trabaje bajo tres interrogantes permanentes que requieren no sólo respuestas descriptivas sino, principalmente, propositivas: ¿cuál es el entor-

El Poder Legislativo debe recuperar la confiabilidad y la credibilidad de la sociedad



SERGIO MENDOZA

Silvia Hernández Enríquez es senadora de la República por el estado de Querétaro. Fue diputada federal en la LI Legislatura y ha ocupado diversos cargos directivos en el Partido Revolucionario Institucional. Licenciada en ciencia política y administración pública.

no de nuestro Poder Legislativo?, ¿qué trabajo realiza?, ¿cómo lo hace?

De las respuestas, que a primera vista podrían resultar obvias, se deben derivar acciones. Por ejemplo, esta LV Legislatura ha llevado a cabo reformas legales y acuerdos interpartidarios importantes orientados a tal fin, algunos de los cuales han resultado ser verdaderas novedades, como la constitución de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, mediante acuerdo entre las fracciones políticas representadas en la Cámara de Diputados, y cuya finalidad ha sido el hacer copartícipes a todas las orientaciones políticas en la toma de decisiones. O la reforma constitucional que da acceso al Senado a las primeras minorías y amplía al doble el número de sus integrantes, con la que además se pretende lograr una mayor representatividad social y política, y un mayor equilibrio entre la mayoría y las minorías.

Para dar respuestas a estas preguntas, debemos llevar a cabo una revisión a fondo de la normatividad constitucional y reglamentaria del Poder Legislativo, así como de la práctica parlamentaria, ya que con ello estaremos en condiciones de hacer las propuestas de reforma necesarias.

Sin pretender ser exhaustiva ni formal, algunas ideas que se deberán tomar en cuenta son:

1. Ampliar las facultades que la Constitución le otorga como Congreso general, como Comisión Permanente, y a cada una de sus cámaras, haciendo una diferenciación en las funciones para cada cámara.
Por ejemplo, reformar la fracción primera del artículo 76 constitucional, a fin de que el Senado, además de "analizar", pueda también "vigilar", "evaluar" y "dar seguimiento" a la política exterior desarrollada por el Ejecutivo y con ello responda mejor a la cada vez más amplia internacionalización de los asuntos nacionales y a la, también, cada vez mayor globalización de los asuntos internacionales.
2. Acrecentar el ejercicio de la facultad que tenemos los parlamentarios de iniciar leyes, procurando se orienten a responder a temas de interés no sólo gubernamental sino también de la sociedad.

3. Conformar equipos permanentes de apoyo técnico, especializados en temas legislativos, jurídicos, económicos, sociales y políticos, para que asesoren a los legisladores en la elaboración y revisión de las iniciativas.
4. Fortalecer las funciones representativas de los legisladores, dando los elementos humanos y materiales para que mantengan una comunicación constante con sus electores y entidades federativas, a fin de detectar, analizar y canalizar sus demandas. Para ello, los senadores y diputados deberán tener representaciones (oficinas) en sus distritos electorales, entidades y en la sede federal, con un presupuesto pagado por el mismo Legislativo, que les permita cumplir con sus funciones de gestión.
5. Implementar una verdadera carrera parlamentaria, a través de, entre otros elementos, el pensar en considerar la reelección limitada a una vez por cámara, y la renovación por mitad del Senado.

Tengamos claro, entonces, que la modernización de nuestro Poder Legislativo es una necesidad. Los parlamentarios tenemos la palabra: hagámosla realidad.

Se debe implementar una verdadera carrera parlamentaria a través, entre otros elementos, de la reelección limitada a una vez por cámara

Mejorar la revisión de la Cuenta Pública

Enrique Sada Fernández

Todos los pensadores políticos que han tratado de la división de poderes como fórmula práctica de equilibrio político, desde

Enrique Sada Fernández es diputado federal por la quinta circunscripción. Secretario de la Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial. Licenciado en derecho. Pertenece al PRI.

Aristóteles hasta Montesquieu, pasando por Polibio, han deducido sus principios de una respuesta a la necesidad histórica de limitar el poder.

Históricamente pues, ha existido la necesidad de contar con una asamblea especializada en discutir y redactar las leyes, para que sean otros órganos los que las apliquen.

En México, tradicionalmente ha existido un Ejecutivo fuerte, con poderes Legislativo y Judicial más o menos dependientes.

Por tanto, para acelerar la evolución de los procesos democráticos institucionales, conviene tomar medidas tendentes a fortalecer el Poder Legislativo como representante del pueblo, que es en última instancia el titular originario de la soberanía.

Una fórmula específica para aumentar el grado de autonomía del Poder Legislativo y fortalecer así los canales democráticos, es asegurar el ejercicio de la facultad que le confiere la fracción IV del artículo 74 constitucional, de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para ello, se proponen las siguientes medidas concretas:

1. Que la Cuenta Pública se presente a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de abril siguiente del año de su ejercicio.
2. Que, dado que la Cuenta Pública parte de un Presupuesto de Egresos aprobado, su fiscalización se concrete a los siguientes puntos específicos, sin demérito de analizar otros consignados por la ley, o que los diputados consideren importantes:

- a) Salvedades resultantes del análisis de los auditores externos y sus impactos;
- b) Subejercicios y sus efectos, y
- c) Sobrejercicios de las dependencias y entidades, y sus efectos respectivos.

El informe definitivo sería presentado a la Cámara en el mes de octubre del año posterior a cuyo ejercicio se analiza, determinándose lo que en derecho proceda.

3. Con respecto a la iniciativa de Ley de Ingresos y Egresos, se sugiere que sea presentada con tres meses de anticipación al inicio del periodo ordinario de

sesiones, con desglose a niveles estatal y regional. Esto, con el fin de que sean los propios diputados quienes, por un lado, participen con propuestas específicas para el desarrollo de sus respectivos distritos y regiones y, por otro, fiscalicen la cabal aplicación de los recursos autorizados por la misma Cámara.

Lo anterior salvaría el vacío legal que existe actualmente y que permite a los delegados federales en los estados (que ejercen la mayor parte del presupuesto asignado), una discrecionalidad poco sana.

Por tanto, convendría que los delegados federales estuvieran obligados a presentar ante los diputados federales de la entidad que corresponda, sus planes y programas a aplicar en el ejercicio correspondiente y los informes a nivel estatal, regional y distrital, en su caso.

Lo anterior permitiría la cabal observancia y el cumplimiento de lo establecido por el texto constitucional y proveería al sistema en su conjunto de un mecanismo jurídico de pesos y contrapesos consignado en la Constitución, como principio fundamental de la división de poderes, así como la vigilancia estricta de los haberes públicos.



Para un equilibrio de poderes: cinco propuestas

Alberto Marcos Carrillo Armenta

El Poder Legislativo dentro del régimen mexicano tiene una importancia que no ha sido suficientemente considerada ni por los estudiosos ni por los propios legisladores. Cuando se trata de explicar el modo como en

Alberto Marcos Carrillo Armenta es diputado federal por la quinta circunscripción. Coordinador del grupo parlamentario del PFCRN. Licenciado en ciencias de la comunicación.

Una fórmula para aumentar el grado de autonomía del Poder Legislativo es asegurar el ejercicio de la facultad constitucional de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación

México han tomado cuerpo las relaciones de poder en el aparato estatal, el centro de atención se dirige hacia la rama ejecutiva, hasta convertirla en la rama más importante de la estructura estatal. Con el corolario, además, de que se descalifica al órgano parlamentario como factor de equilibrio y contrapeso con la gestión gubernamental de acuerdo con la premisa del credo liberal de la división de poderes.

Ante este panorama, aunado a los acontecimientos políticos, económicos y sociales que han ocurrido en fecha reciente en el país, es necesaria la tarea de describir y explicar el nuevo papel del Poder Legislativo en la estructura del poder político. Permitirá despertar, hacer entender y creer que el Poder Legislativo, más que un órgano cualquiera, es la columna vertebral que articula las diferentes partes del cuerpo, incluyendo desde luego la cabeza. Y que, además, ningún órgano de gobierno puede ejecutar sus tareas sin un pilar en el cual cimentar sus decisiones de manera teórica. En ese sentido, es parte fundamental del sistema político mexicano. Su estudio preciso y minucioso nos permitirá comprender mejor nuestra realidad actual y el futuro de país.

El Poder Legislativo que desea la sociedad mexicana en los próximos años, deberá tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

1. La integración de ambas cámaras deberá ser eminentemente plural, donde se encuentren representadas todas las fuerzas políticas del país, y donde no sea suficiente el mero acceso de los partidos minoritarios de oposición. Deberá garantizarse a sus representantes una participación activa en las comisiones, las cuales tienen una importancia relevante, ya que allí se desarrolla la mayor parte del trabajo real y efectivo de las cámaras.
2. El Ejecutivo ha monopolizado en la práctica la facultad de iniciar leyes (95 por ciento aproximadamente) debido a que cuenta con mayores recursos humanos, técnicos, informativos y económicos. Para contrarrestar esto y no depender exclusivamente de la información que el Ejecutivo provee al Congreso, sería conveniente que se estableciera como organismo auxiliar de ambas cá-



SERGIO MENDOZA

maras, una institución que preste asistencia técnica legislativa, para redacción de proyectos de ley y de resolución, con sus respectivos fundamentos a solicitud de los legisladores, asesoramiento legal, realización de investigaciones, encuestas, resúmenes e informes, etcétera.

3. Para lograr un adecuado trabajo de ambas cámaras, será necesario atender a lo que señala el artículo 71 de la Constitución, según el cual, el derecho de iniciar leyes o decretos, compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a los legisladores de los estados.

Las iniciativas de ley que se envíen al Congreso deberán contar con un margen razonable de tiempo, de tal manera que se evite la sobrecarga de actividad legislativa en la medida de lo posible. En particular, resulta necesario que la Cámara disponga de más tiempo para analizar los proyectos de presupuesto y de la Ley de Ingresos. Con este espíritu, se sugiere que el Ejecutivo envíe a dicha Cámara las iniciativas del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos cuando menos 90 días antes de la fecha en que se inicia el ejercicio fiscal correspondiente. En el supuesto de que no se pudiera cumplir con estos plazos, se propone enviar un anteproyecto de presupuesto de Ley de Ingresos que permita el inicio de los trabajos técnicos, o bien hacer llegar a la Cámara el presu-

puesto regularizable para el ejercicio fiscal siguiente y su correspondiente estimación de ingresos.

Resulta curioso que en ambas cámaras sólo se discutan y resuelvan las iniciativas que provienen del Ejecutivo. Cuando los diputados de oposición presentan iniciativas de ley, la plenaria las turna sin ningún problema a comisiones, donde esperarán largo tiempo para ser discutidas y atendidas. Pero lo que es más extraño es que la mayor parte de las iniciativas que presentan los legisladores priistas, que han sido mayoría a lo largo de muchos años, corren la misma suerte que las de la oposición.

4. Para la integración de las comisiones, se deben tomar en cuenta las sensibilidades, deseos, aptitudes, capacidades técnicas, vocaciones, sentido y orientación política de los diputados y senadores. En todo proceso legislativo el trabajo en comisiones es importantísimo; en ellas se refleja la división del trabajo legislativo, siendo en donde se realiza la mayor parte y lo mejor del trabajo legislativo. Por ello, en su composición deberán ser lo más plurales y democráticas.
5. Para lograr que las cámaras ejerzan con responsabilidad sus funciones constitucionales y legales, y elevar el papel político del Congreso, habrá que considerar que el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Congreso señala:

“El Congreso y las cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta Ley y los reglamentos que se derivan de la misma. Esta Ley y sus reformas y adiciones no necesitarán de promulgación del Presidente de la República ni podrán ser objeto de veto”.

En ese sentido, se requerirá de hacer algunas reformas que permitan que el Congreso asuma funciones nuevas, como elaborar una nueva ley orgánica del Congreso general y un nuevo reglamento para su gobierno interior. Ahí se deberán establecer con claridad los derechos y las obligaciones de las fuerzas políticas que lo compongan y democratizar todo el funcionamiento legislativo, desde su integración, la composición de la mesa directiva, de la presidencia, de la Gran Comisión,



de las comisiones y comités, hasta el colegio electoral.

La necesidad de reflexionar y proponer un Poder Legislativo acorde con los cambios que exige la sociedad en el país, se finca en el deseo de que constituya en realidad un contrapeso al Poder Ejecutivo. Y la única forma en que lo puede ser es cambiando de fondo, siendo más dinámico, eficaz y moderno.



Cambiar la cultura

Silvia Molina

Estudié la Constitución, como la mayoría de los mexicanos, en la escuela. Mi profesor de historia y civismo, Jorge Ladrón de Guevara, un hombre serio, estaba aún lleno de entusiasmo y energía. Se apoyaba en

Silvia Molina es editora y escritora. Articulista del diario Reforma. Ha publicado, entre otros libros, La mañana debe seguir gris, La familia vino del norte, Dicen que me case yo, Imagen de Héctor y Un hombre cerca.

Deberá garantizarse a los representantes de los partidos minoritarios una participación activa en las comisiones

la historia de México y en la Constitución como un inválido en las muletas; y tenía, además, la esperanza de que aprendiéramos tanto la historia como las leyes, "para que entiendan y se defiendan, muchachas". Amaba como pocos de mis maestros, su oficio; por eso, tal vez, nos hacía jugar, dramatizar sesiones ficticias en las que el aula se volvía de pronto una de las cámaras, porque planteaba, "las leyes dejan de ser efectivas y hay que cambiarlas", o "situaciones distintas dan origen al surgimiento de nuevas leyes".

Así, jugando en clase, una era la presidenta que emitía una propuesta de ley; otras, las diputadas; y otras más, las senadoras (mi maestro también creía en la igualdad). Argumentábamos con compostura, rebatíamos con rabia, porque nos bajaba la calificación si no defendíamos con dignidad nuestros puntos de vista, que no eran nuestros sino de aquellos a quienes representábamos, y si no le dábamos su lugar a los tres poderes. Entonces, al menos yo, tenía la convicción de que la Carta Magna era la coraza que me protegería de cualquier acto contrario a la ley, y de que el Congreso estaba allí, como si fuera yo misma, representándome, velando por mis derechos.

Estudiábamos también a los primeros constituyentes como héroes de la patria, y diputados y senadores pasaron a ser parte de esa mitología fantástica que uno se cree y que inspira respeto. Demasiado joven para juzgar entonces, los hombres que vigilaban la Constitución manteniéndola al día, eran algo así como los Poncianos Arriaga o los Valentines Gómez Farías contemporáneos.

Así, yo tenía la visión de que los congresistas eran, todos, hombres íntegros y cultos, con una formación sólida (y también lo suponía por distorsión personal pues mi padre había sido diputado y ¿cómo pensar que mi propio padre, a quien no conocí, no hubiera sido íntegro y con una formación sólida?) y quiero enfatizar que con experiencia política. Si no, ¿cómo iban a ser capaces de representarme, de hablar y pelear por mí, por "mis derechos", ¿verdad, maestro?

Esa utopía la perdí hace ya tanto que no me acuerdo. En años recientes, a pesar de que he votado por mis representantes, he conservado cierta desconfianza sobre lo que sucede en el Congreso. Desde luego pienso que la representación debe ser *plural* y que *todos* los

sectores de la población deben estar representados en las cámaras. Pero nada me desconcierta tanto, como ver a personajes populares de diputados (¿qué es eso!); por ejemplo, y para ser concreta, deportistas o actores. El verdadero actor debe actuar, el verdadero deportista hacer deporte, y etcétera. En las cámaras debería haber verdaderos políticos, gente de experiencia, para que sepa manejar los conflictos políticos en bien de todos los mexicanos. También descubro en las cámaras no sólo desgano y ausentismo sino algo más: esos puestos de elección parecen únicamente un peldaño necesario para otros cargos políticos, y uno sospecha que ése y no otro fuera el interés de muchos congresistas.

Si reflexiono a fondo, creo que tanto diputados como senadores deben sentirse defraudados o frustrados, pues de nada sirven horas y horas de sesiones ordinarias y extraordinarias, el esfuerzo, la buena voluntad, porque muchos la tienen: las leyes que cuidan, modifican o aprueban no son observadas ni cumplidas por el Poder Judicial. Las reglas que establecen para defender a la sociedad contra la arbitrariedad de la autoridad, no se aplican. Sólo hay desorden.

El Poder Judicial en México es un desastre y la verdadera razón es la falta de democracia. Mientras no haya una verdadera democracia, la justicia no será efectiva.

Establecer un estado de derecho verdadero va a ser difícil y tomará tiempo. Los mexicanos necesitamos estar dispuestos a cambiar, con entrega, la cultura de la corrupción por la del trabajo y la honradez. Esa debería de ser, desde mi punto de vista, si queremos un sistema político digno, la perspectiva de modernización en las cámaras. Necesitamos una representación plural, de mujeres y hombres honrados, con experiencia política, dispuestos a trabajar, pero de veras a trabajar, por un México moderno y justo. Y el resto, los que nos vemos representados en los legisladores, debemos, por nuestra parte, olvidar la indiferencia y participar desde nuestras posibilidades para que los poderes cumplan con el trabajo que les hemos encomendado, para enseñarle a nuestros niños y jóvenes, sin mentir, que la Constitución y las mujeres (debería haber muchas más mujeres en las cámaras) y los hombres que la vigilan son la garantía de que viven en un país libre y justo.

Nada me desconcierta tanto que ver en cargos de diputados a personajes populares



Alcances de la LV Legislatura

José Antonio González Fernández

Son históricos los acuerdos parlamentarios que permitieron una mayor pluralidad en el funcionamiento del Congreso

El Congreso de la Unión ha desempeñado un importante papel en la creación y evolución del orden jurídico mexicano y de las instituciones nacionales. En las últimas décadas se aprecian reformas constitucionales tendientes a fortalecer al Poder Legislativo, asegurando su pluralidad, afianzando su representatividad y fortaleciendo sus atribuciones.

En este sentido, ha sido trascendente el trabajo de la LV Legislatura. Sus funciones como parte del poder revisor de la Constitución y como legislador ordinario han sido ejercidas con madurez y responsabilidad. Grandes temas se han replanteado en busca de la consolidación del Estado mexicano moderno.

José Antonio González Fernández es diputado federal por el XI distrito del DF. Se desempeñó como presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y secretario de la Gran Comisión. Licenciado en derecho con maestría en administración pública y ciencias políticas. Candidato por el PRI a la III Asamblea de Representantes del DF.

Así, se aprobó la reforma constitucional en materia agraria y se expidieron las leyes que la hicieron viable, tanto desde el punto de vista sustantivo como adjetivo. Se estableció un régimen de libertades en materia religiosa que acabó con la simulación en este campo y garantizó la pluralidad de creencias de los mexicanos. Se fortaleció la protección de los derechos humanos, elevando a categoría constitucional la figura del *ombudsman*. Se otorgó autonomía al Banco de México. Por otra parte, se consensaron sucesivas reformas en materia político-electoral que garantizan un marco legal claro y la vigilancia de la sociedad en los comicios federales a través de la *ciudadanización* de los órganos electorales.

Debe destacarse que los trabajos de la LV Legislatura se llevaron a cabo mediante la búsqueda de consensos, a través del diálogo y la concertación. Son históricos los acuerdos parlamentarios que permitieron una mayor pluralidad en el funcionamiento del Congreso. De manera enunciativa deben recordarse las siguientes acciones: la creación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; la integración plural de la mesa directiva de la Cámara, con una presidencia rotatoria; un nuevo procedimiento para el registro de asistencia; el establecimiento de conferencias entre ambas cámaras cuando se analicen iniciativas de reformas constitucionales o de leyes o decretos en las que actúan como cámara de origen, de acuerdo con sus respectivas competencias.

No menos importante que las cuestiones enunciadas con anterioridad, lo es la reforma política del Distrito Federal. A partir de ella, entre otros muchos aspectos, se modifica sustancialmente la competencia del Congreso de la Unión.

En efecto, por la naturaleza particular del Distrito Federal, hasta antes de la reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993, el Congreso de la Unión tenía dos grandes ámbitos de su competencia: como legislador federal y como legislador en materia local para el Distrito Federal.

Las demandas ciudadanas para una mayor representatividad de los órganos de gobierno del Distrito Federal, trajo como consecuencia la transformación de la Asamblea de Representantes en un verdadero órgano legislativo del Distrito Federal.

Sondeo

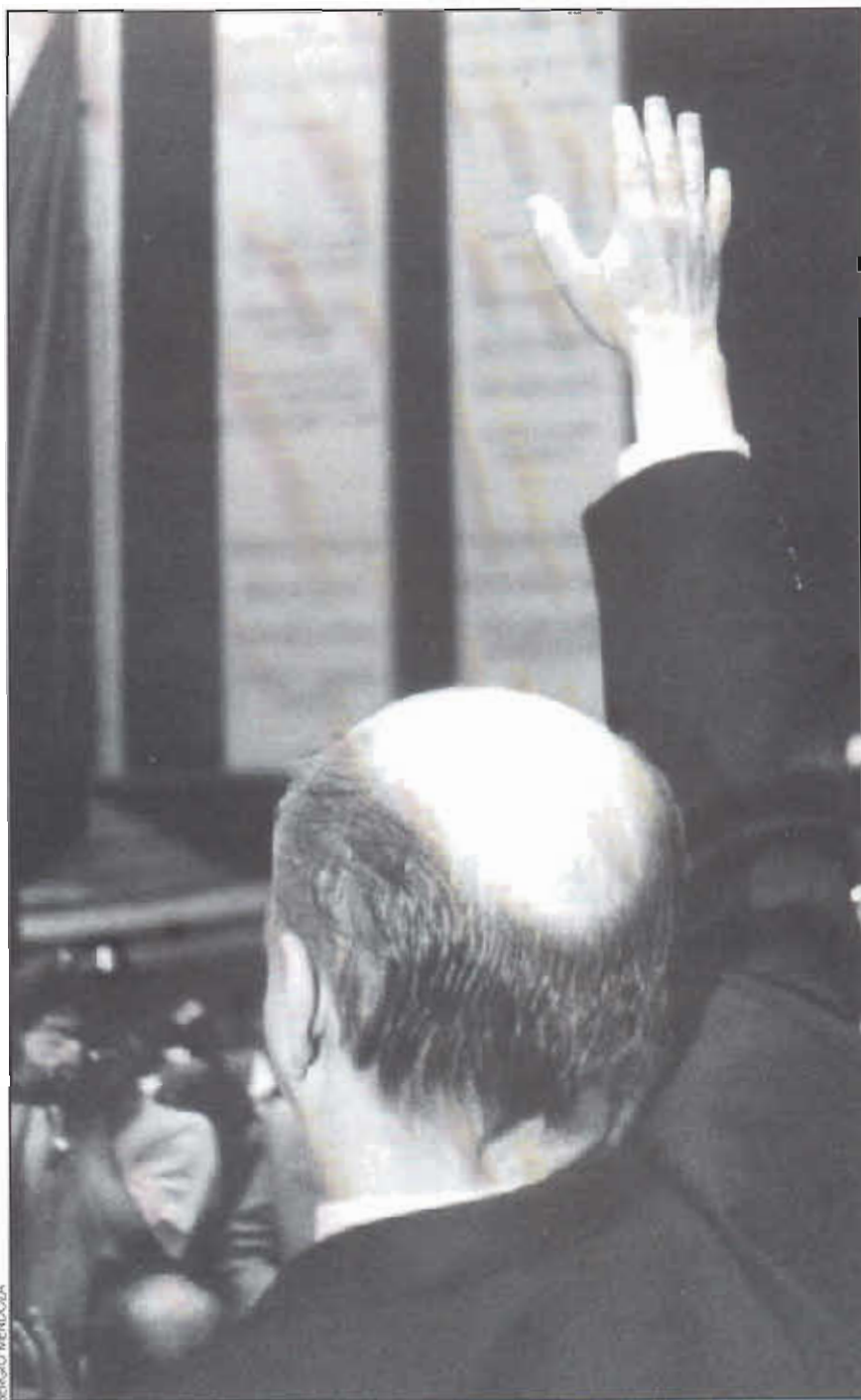
¿Debe modernizarse el Legislativo?: los diputados opinan

¿Quién mejor que sus propios miembros puede conocer los alcances y las limitaciones del Poder Legislativo? Para hablar de la renovación del Congreso, es necesario considerar la opinión de quienes lo conforman en la actualidad.

Convocados por Crónica Legislativa, 50 diputados dieron sus puntos de vista sobre la eficiencia de la Cámara, las medidas para mejorar su desempeño y las reformas que ésta requiere, el trabajo en comisiones y la reelección de los diputados, entre otros temas.

El ambiente general de cambio que experimenta nuestro país comprende una nueva proyección de sus instituciones políticas. El Congreso de la Unión no puede estar ausente de este impulso de renovación, por muchas razones. Una de ellas es que sin la presencia de un órgano parlamentario independiente y eficaz en el ejercicio de sus facultades no puede haber democracia. En él descansan un buen número de las expectativas de la sociedad mexicana para asumir plenamente los valores y los métodos previstos por este modo de convivencia política.

Sobre la trascendencia de su intervención en este proceso, baste recordar la participación del Legislativo en la tarea de dar cuerpo a la representación ciudadana; esto es, en asegurar la presencia de los intereses de cada uno de los diversos grupos de la colectividad en el proceso político. Pero hay que destacar también su papel fundamental en la doctrina de la división de poderes, al figurar como uno de los principales mecanismos de control y equilibrio aplicados al gobierno para seguridad de la sociedad. Desde esta perspectiva, el esfuerzo de Crónica Legislativa ha estado encaminado a contribuir con su labor informativa a la transformación iniciada ya por nuestra asamblea parlamentaria. El sondeo de opinión que aquí presentamos se inscribe dentro de este esfuerzo.



SERGIO MENDOZA

Conviene advertir que la encuesta cuyos resultados se examinan a continuación no tuvo como objetivo la medición estadística, sino únicamente recoger los puntos de vista de los diferentes grupos parlamentarios y los legisladores en lo personal sobre la situación actual del Poder Legislativo y —en caso de requerirlos— los cambios que se deben realizar en con el fin de reforzar su carácter democrático. Es, en este sentido, un trabajo colectivo de reflexión.

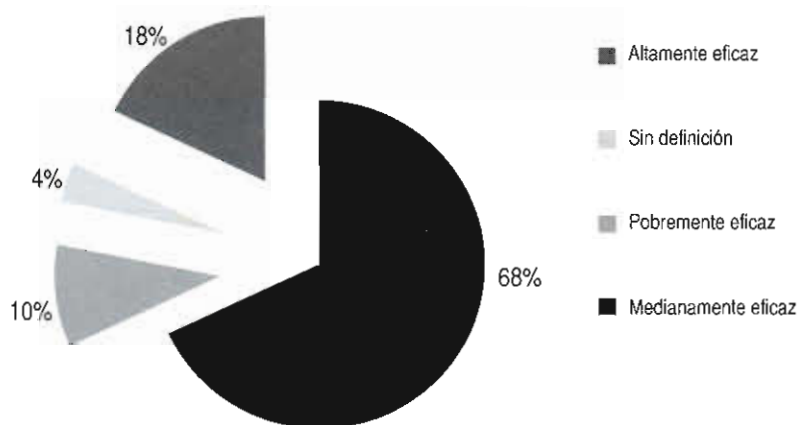
Es pertinente aclarar también que en este tramo final de la LV Legislatura, la selección de los encuestados sólo pudo llevarse a cabo a partir de criterios muy prácticos a la par que sencillos: la asistencia a las sesiones del pleno, pero sobre todo la buena disposición del legislador a colaborar en un ejercicio de este tipo. La encuesta, que constó de 10 preguntas, incluyó a 50 diputados de las seis fracciones parlamentarias, cifra que constituye el 10 por ciento del total de miembros de la Cámara de Diputados. En casi todos los casos, los resultados de este sondeo se presentan en porcentajes para facilitar la comparación y establecer diferencias y semejanzas, cuando ello es posible.

Reforzar la autonomía del Congreso

Las dos primeras preguntas buscaron establecer un diagnóstico general sobre el funcionamiento actual de la Cámara de Diputados. Las interrogantes se refirieron a la eficacia de la

Cincuenta diputados de las diferentes fracciones respondieron a las 10 preguntas

Gráfica 1
¿La gestión y resolución de los conflictos políticos de la nación, tiene en la Cámara de Diputados un cuerpo representativo?



Puntos de vista

En caso de que la Cámara de Diputados requiera de reformas, ¿de qué tipo deberán ser?

- Nueva Ley Orgánica. Menor número de diputados. Mayor autonomía. (PRI)
- Legales, reglamentarias y políticas. (PRD)
- 1. Dotarle de instrumentos legales que permitan una eficaz materialización de los trabajos. 2. Mejor planeación del tiempo, tanto por lo que respecta a la agenda para el periodo de sesiones, como en el desarrollo del pleno y de las comisiones. 3. Que los diputados rindan un informe pormenorizado, por escrito, de los trabajos que realizan, debiéndose publicar a fin de que la ciudadanía y los propios partidos puedan evaluar las actividades y responsabilidad del diputado. 4. Ampliar las facultades de las comisiones y disminuir su número de integrantes. (PAN)
- Independizarse del Ejecutivo. (PRI)
- Aquéllas que conduzcan al otorgamiento de mayor autonomía del Poder Legislativo respecto del Ejecutivo. (PRD)
- Que el diputado sea reconocido y respetado como tal en todos los terrenos. Fortalecer la imagen, presencia y trabajo del diputado y el Poder Legislativo. (PRI)
- Quizá se requiera de mayor agilidad en los procedimientos legislativos y, especialmente, de la voluntad política necesaria para incrementar el nivel de iniciativa de los congresistas y disminuir el del Ejecutivo. (PRI)

Cámara como medio para la gestión y resolución de los conflictos políticos, y a la necesidad o no de reformas en la Cámara. El 18 por ciento de los interrogados opinó que la gestión y resolución de los conflictos políticos de la nación tienen en esta institución un cuerpo representativo "altamente eficaz". En contraste, el 68 por ciento consideró que su labor en este rubro sólo podía ser calificada como "medianamente eficaz", mientras que el 10 por ciento la refirió como "pobremente eficaz". El cuatro por ciento no respondió esa pregunta.

La magnitud de la insatisfacción con respecto a este importante aspecto de la labor parlamentaria se evidencia claramente en la gráfica 1. Tal apreciación, por otra parte, se confirma con las respuestas a la segunda pregunta: el 88 por ciento aceptó la necesidad

de que este órgano sea objeto de reformas (gráfica 2). Entre las diversas propuestas de los legisladores en aras de este objetivo destaca, por su reiteración, la urgencia de contar con una nueva Ley Orgánica y un nuevo Reglamento Interno para el Congreso, pero también el imperativo de hacer efectiva la independencia del Legislativo frente al Ejecutivo. Con este fin, por ejemplo, se demanda la redefinición del concepto de colaboración de poderes y el reforzamiento de las funciones de supervisión y fiscalización a cargo del cuerpo parlamentario.

La pregunta 3 quiso precisar los ajustes que, a partir de la experiencia de los consultados, deberían introducirse en la estructura

Puntos de vista

En caso de que la Cámara de Diputados requiera de reformas, ¿de qué tipo deberán ser?

- Empezar las sesiones con puntualidad. (PRI)
- Reformas de carácter constitucional para otorgarle más facultades, especialmente a su Contaduría Mayor de Hacienda, para que efectivamente realice sus funciones de supervisión y fiscalización de la administración pública federal. (PRI)
- No partidizar el trabajo legislativo. Una mayor información sobre las más importantes iniciativas. Un mayor control sobre la presencia de invitados y asesores en el salón de sesiones. (PRI)
- Carrera legislativa (reelección). Mayor representatividad (proporcionalidad). Autonomía del Legislativo. Ley Orgánica y Reglamento actualizados. Diseño físico del salón de sesiones. (diputado independiente)
- Reformas constitucionales, a fin de darle facultades a la Cámara de Diputados en la discusión y aprobación de los tratados internacionales. Reformas internas de carácter reglamentario y de estructura de gobierno, para hacer más ágil su trabajo. (PPS)
- No requiere reformas sino asumir el compromiso de dar pleno cumplimiento a la Constitución. (PRI)
- Del tipo que hagan realidad la división de poderes. (PRI)
- Que sea democrática la toma de decisiones, partiendo de una concepción plural, y que no se considere el porcentaje de representación de cada fracción parlamentaria, sino que se sustente en criterios equitativos y equilibrados. (PARM)



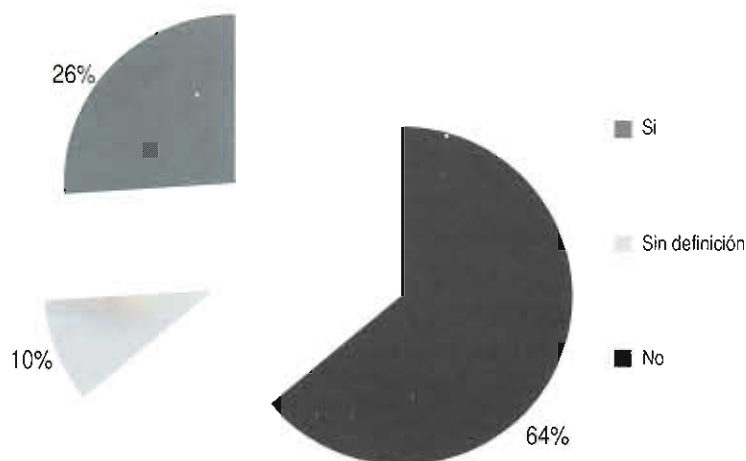
SERGIO MENDOZA

de la Cámara. Del catálogo de sugerencias incluidas en el texto del cuestionario tendientes a hacer más eficaz el trabajo de la próxima legislatura, la señalada con mayor insistencia fue una vez más la relativa a la expedición de un nuevo marco normativo para reglamentar su organización y funcionamiento internos. El segundo lugar, curiosamente, lo ocupa, como en el caso anterior, la necesidad de reforzar la autonomía del Congreso en el desempeño de

Gráfica 2
¿La Cámara de Diputados requiere de reformas?



Gráfica 3
¿La comunicación entre los diputados y sus representados, y entre la Cámara y la sociedad en general, se realiza a través de canales confiables y ágiles?



su función legislativa. Tal inquietud se ve confirmada al asignar el tercer lugar en la lista a la demanda de mayor rigor en el control parlamentario sobre el Ejecutivo.

A tratar de determinar la calidad de la representación de los integrantes de la Cámara se destinó la pregunta 4. De ahí el énfasis puesto en la eficiencia de la comunicación entre los diputados y sus representados, y entre ese cuerpo y la sociedad en su conjunto. Sobre este problema, el 26 por ciento de los encuestados juzgó que los canales de comunicación existentes para hacer efectiva la representación son confiables y ágiles, mientras

que el 64 por ciento opinó lo contrario (gráfica 3).

Más facultades a las comisiones

En cuanto a la manera de establecer un adecuado sistema de comunicación entre la Cámara y los ciudadanos, los legisladores vertieron diversas propuestas para cumplir de

Puntos de vista

¿Qué propondría para establecer un sistema de comunicación efectiva entre los diputados y sus representados, y entre la Cámara y la sociedad en general?

- Terminar con el concepto ya arcaico de que los diputados sólo representan a la nación y no a los distritos donde los eligieron. Obligación de informar a sus electores. (PRI)
- Dotar de personal capacitado y confiable a las distintas comisiones así como de recursos técnicos y materiales que permitan otorgar una atención digna a los ciudadanos que acuden a solicitar respuestas a determinadas peticiones. (PAN)
- 1. Presencia del público en las sesiones. 2. Oír a los afectados en las sesiones de comisión. 3. Publicar las iniciativas para que los afectados opinen en un plazo de 60 días. 4. Admitir comunicaciones de particulares. (PRD)
- Modificar sustantivamente las relaciones entre los medios de comunicación y el Estado. Reglamentar el derecho a la información. Establecer en los programas de estudios escolares temas relativos al trabajo legislativo.
- Que por ley se permita periódicamente a los legisladores informar a la sociedad y a sus representados a través de los medios de comunicación social. Que la imprenta de la Cámara imprima los informes de los diputados, para que sean distribuidos en sus distritos electorales. (PRI)
- 1. Una mayor relación del diputado con el distrito electoral que representa. 2. Un mínimo de atención para los planteamientos del diputado ante autoridades administrativas. (PRI)
- Establecer las modalidades del referéndum y el plebiscito para que los ciudadanos se sientan tomados en cuenta por el Poder Legislativo. Que mejore la calidad de los miembros del Legislativo, estableciendo un perfil mínimo para los aspirantes y se pueda así mejorar la imagen de la Cámara. (PAN)



Puntos de vista

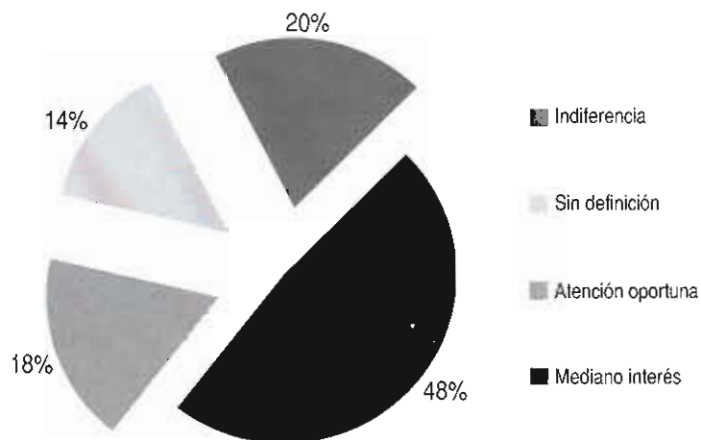
¿Qué propondría para establecer un sistema de comunicación efectiva entre los diputados y sus representados, y entre la Cámara y la sociedad en general?

- Lo que falta es informarlos y fortalecerlos.
- Transmitir por radio las sesiones. Transcribir textualmente en la prensa las opiniones de los legisladores. (diputado independiente)
- El Congreso de la Unión debiera tener sus propios canales de televisión y su propia radiodifusora. Boletines de información sobre sus actividades. Una comisión especial encargada de recoger las quejas, propuestas, sugerencias e inquietudes de todo carácter, del pueblo. (PPS)
- Habrá que buscar el equilibrio entre la práctica del diputado gestor y la del diputado legislador, para superar el trabajo eminentemente clientelista. Las autoridades deben atender a la ciudadanía aunque no medie un diputado. (PRD)
- Foros reales, no formales, para ver los problemas de los representados. (PFCRN)
- En caso de los representantes plurinominales, que sea requisito el tener comunicación con la ciudadanía de la circunscripción respectiva. (PARM)
- Que el compromiso de los diputados sea efectivamente con los ciudadanos, no con la clase política que les hizo posible ocupar una curul. En otras palabras, es necesario que el voto se respete. (PRD)

manera más eficiente con esta tarea. Estas se pueden resumir en cinco puntos:

1. Fortalecer la presencia de los medios de comunicación en la difusión del quehacer parlamentario para facilitar la evaluación de éste por parte de los votantes.
2. Revisar el principio que designa a los diputados como representantes de la nación y no del distrito al que deben su elección.
3. Aplicar medidas tendentes a hacer valer el compromiso de los diputados como representantes y la obligación de dar cuenta de sus actos a sus electores en forma periódica y sistemática.
4. Acentuar la figura del diputado-legislador más que del diputado-gestor para evitar el establecimiento de relaciones clientelares.

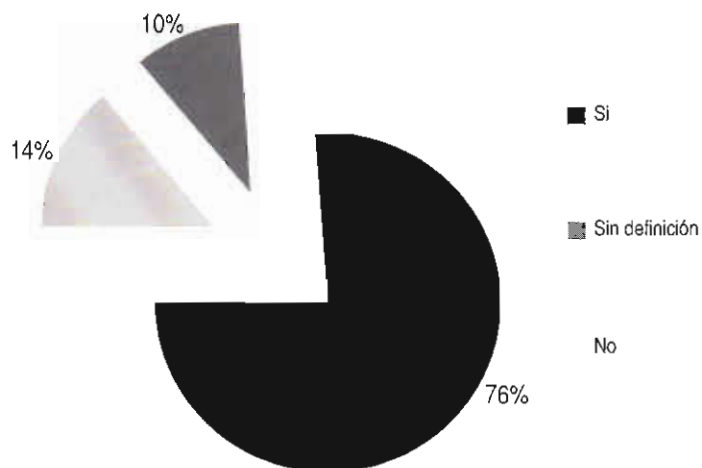
Gráfica 4
¿Qué trato reciben las acciones de gestoría de los diputados ante los funcionarios de la administración pública?



5. Regionalizar el Presupuesto de Egresos con el propósito de facilitar la labor supervisora que en su carácter de órgano de la representación popular se encomienda a la Cámara de Diputados.

Con la pregunta 5 se intentó examinar la relación entre los miembros del Poder Legislativo y la administración pública. A este respecto, el 18 por ciento de los diputados estimó que sus acciones de gestoría han encontrado "atención oportuna" por parte de los colaboradores del Ejecutivo. Resulta conside-

Gráfica 5
¿Las comisiones de dictamen legislativo deberían contar con mayores facultades para realizar su trabajo con autonomía y eficacia?





ANDRÉS GABAY

El 68 por ciento consideró que el funcionamiento actual de la Cámara es medianamente eficaz

blemente mayor la proporción de aquéllos que juzgan que los funcionarios de la administración pública apenas han mostrado "mediano interés" (48 por ciento) o hasta "indiferencia" (20 por ciento) en resolver los problemas que les fueron turnados, situación que permite suponer que el contacto entre los miembros de ambos poderes ha sido poco adecuado.

Por medio de la pregunta 6 se trató de conocer las condiciones requeridas para elevar la calidad del trabajo legislativo de la Cámara, a partir de su propia estructura de organización interna. En este punto, el 76 por ciento de los diputados consideró que las comisiones de dictamen legislativo deberían contar con facultades más amplias para la realización de

Puntos de vista

¿Qué propondría para que las comisiones de dictamen legislativo cuenten con mayores facultades para realizar su trabajo con autonomía y eficacia?

- Ya las tienen. Hay que ejercerlas. (PRI)
- Sistemas de información. Personal mejor pagado. (PRI).
- 1. Contar con elementos materiales y humanos que apoyen con mayor profesionalismo el trabajo en comisiones. 2. Procurar que los diputados no participen en más de dos comisiones para que puedan dedicar con mayor seriedad y conocimiento su tiempo al trabajo en comisiones. 3. Que no se mezcle el trabajo de las comisiones del Senado con las de la Cámara de Diputados para que cada cámara cumpla cabalmente su función.
- 1. Que el número de integrantes de comisiones no rebase los 30. 2. Que cuenten con un reglamento que establezca su funcionamiento, facultades y obligaciones. 3. Que se estimule la asistencia y participación de sus miembros y se sancione a los faltistas. (PRI)
- Las comisiones deben presentar un plan de trabajo. La presidencia y los secretarios deben designarse anualmente, a fin de que exista mayor interés por participar. (PAN)
- Las comisiones debieran elaborar iniciativas de Ley. Cada comisión debiera tener mayores recursos técnicos y humanos, a fin de asesorar a los diputados miembros de ellas, en el campo en que trabajan dichas comisiones. (PPS)
- Que no haya mayoriteo ni voto mecánico. (PAN)

su trabajo, en aras de lograr mayor autonomía y eficacia (gráfica 5). En cambio, el 14 por ciento juzgó que este ajuste es prescindible. Entre las enmiendas sugeridas en este capítulo por los integrantes del primer grupo, se anotan las siguientes:

1. Apoyo al trabajo efectuado por las comisiones con cuerpos de asesores preparados en distintos temas, similares a los que actúan en las dependencias del Ejecutivo.
2. Reglamentación de las facultades y del número de integrantes de cada comi-

Puntos de vista

¿Qué propondría para que las comisiones de dictamen legislativo cuenten con mayores facultades para realizar su trabajo con autonomía y eficacia?

- Mayores elementos de análisis, estudio y apoyo, como los que tiene el Ejecutivo. (PRI)
- Mayor comunicación con las correspondientes dependencias del Ejecutivo y mayor respeto de éstas hacia las comisiones legislativas. (PRI).
- No deben sujetarse a consignas del Ejecutivo. (PRD)
- Que el trabajo y las iniciativas surjan de ahí y no al revés. (PRI)
- Ampliar los tiempos y mecanismos pertinentes para que las comisiones abran audiencias con los sectores interesados o afectados con las iniciativas. (PRI)
- Las mismas comisiones deben lograrlo con su trabajo. (PRI)
- Que se respete el término de tiempo reglamentario para el dictamen y no aplicar mecánicamente la mayoría. (PRD)

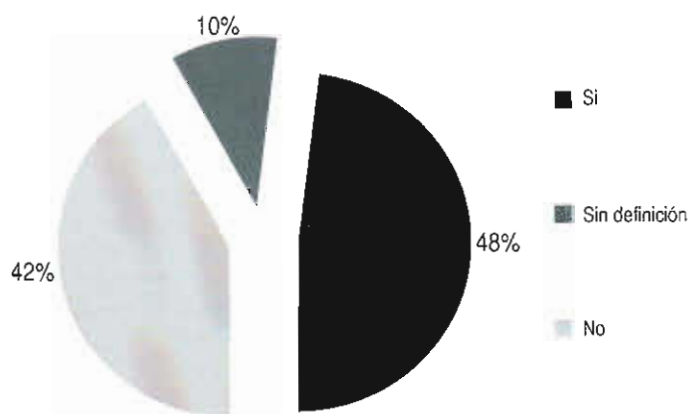
sión y renovación anual de los cargos de dirección en las mismas.

3. Elaboración de planes de trabajo por parte de cada comisión y evaluación periódica de sus progresos y problemas.
4. Divulgación de sus actividades en foros abiertos a los interesados en el tema o la legislación que se discute.
5. Establecimiento de sanciones para los funcionarios, especialistas o ciudadanos renuentes a comparecer o a proporcionar la información demandada por los integrantes de cualquier comisión.
6. Respeto y flexibilidad de los colaboradores del Ejecutivo para aceptar la incorporación de aquellas modificaciones requeridas por los parlamentarios en los proyectos de ley.

La experiencia política, necesaria

La posibilidad de reelección de los diputados como factor de independencia del Legislativo, es el tema que dio cuerpo a la séptima pregunta. En la gráfica 6 se puede apreciar la división

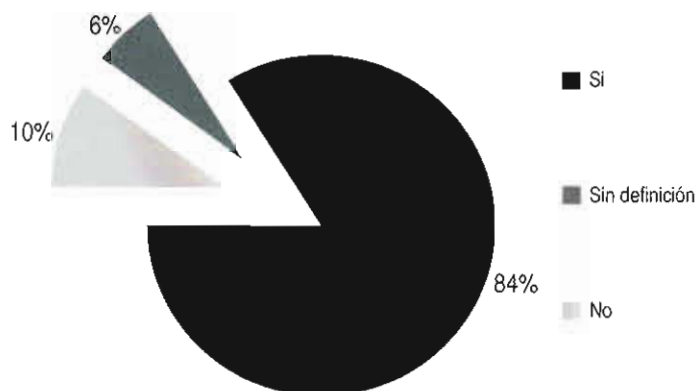
Gráfica 6
¿La relación de los diputados contribuirá a lograr una mayor independencia del Poder Legislativo?



de opiniones con respecto a este asunto. Así, mientras que el 48 por ciento de los encuestados se manifestó a favor de la reelección, 42 por ciento se opuso a ella, aduciendo en algunos casos razones o inconveniencias de diversa índole para llevar a cabo en la actualidad la reforma correspondiente.

Con la pregunta 8 se quiso averiguar cuáles serían, en opinión de los encuestados, las características de un buen diputado. Para ello se les pidió que seleccionaran tres atributos de entre 10 enlistados. La mayor incidencia en esta oportunidad correspondió al rubro de experiencia política, el segundo puesto lo ocu-

Gráfica 7
¿Volvería a ser diputado?



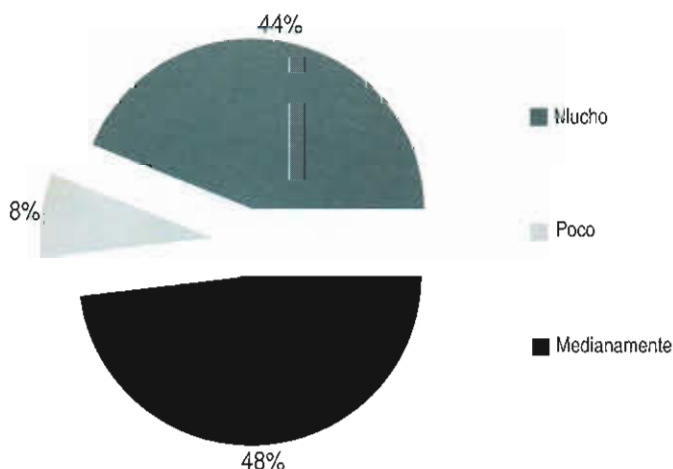
El 64 por ciento califica de mala la comunicación entre los diputados y sus representados

Puntos de vista

Propuestas

- La mejor fórmula para que el Poder Legislativo recobre su dignidad y sirva de freno y contrapeso del Ejecutivo, será cuando sus integrantes asuman plenamente sus funciones, ejerzan las facultades conferidas por la Constitución, respetando el federalismo y la separación de poderes, y que las relaciones entre éstos dejen de ser de subordinación y se conviertan en relaciones de coordinación y respeto recíproco. (PAN)
- Resultaría de gran importancia la creación de una dependencia (secretaría técnica) para auxiliar el trabajo de las mesas directivas y el trabajo de las comisiones; para asesorar de manera permanente el trabajo legislativo que se desarrolle en la Cámara. De esta forma se lograría una eficacia que es necesaria para agilizar y hacer más eficiente el trabajo legislativo. (PRI)
- Es importante reformar el Poder Legislativo en un proyecto de modernización que incluya selección de personal, mejores condiciones de trabajo, liquidación de personal innecesario. Una mayor capacidad y preparación ayudará a una mejor eficiencia. Las comisiones deben tener verdaderos asesores. Reducir la burocracia al interior del Poder Legislativo. Que al llegar a la Cámara, los diputados reciban un curso de capacitación que les permita conocer la operación legislativa y el quehacer al interior de la Cámara. (PRI)

Gráfica 8
¿Qué tan satisfecho está de su trabajo como diputado de la LV Legislatura?



pó la sensibilidad política, y el tercero, la honestidad.

Finalmente, con las dos últimas preguntas del cuestionario se quiso indagar qué opinión merece a los consultados su propia participación como miembros del Congreso de la Unión. A tal efecto se les inquirió si presentado el caso volverían a ser diputados, supuesto al que una abrumadora mayoría (84 por ciento) respondió que sí, en tanto que el 10 por ciento se manifestó en sentido contrario. El restante seis por ciento no respondió la pregunta. Queda así patente el deseo y la

Puntos de vista

Propuestas

- 1. Deben buscarse fórmulas que obliguen a los diputados a guardar respeto al recinto y a sus compañeros. 2. Es indispensable la puntualidad y poner límite a la duración de las sesiones (máximo ocho horas). 3. Sugerir a los grupos parlamentarios que los temas que aborden sus integrantes sean de interés general, evitando temas de carácter partidista o de orden estrictamente personal. 4. Que se preparen debidamente a quienes van a dirigir las sesiones, puesto que en ocasiones no conocen suficientemente la Ley Orgánica y el Reglamento. (PAN)
- La redacción de una ley exige máxima precisión y claridad; la Comisión de Estilo debe adquirir en el Congreso la máxima importancia; no debe pasar al pleno una ley sin haberse cuidado la redacción. Todos los que estudiamos derecho siempre creímos que nuestros profesores exageraban cuando criticaban la redacción de las leyes. Después de haber sido diputado les doy toda la razón. (PRI)
- Con un Congreso de la Unión independiente del Poder Ejecutivo y celoso vigilante de la administración pública, el Poder Legislativo podría servir más y mejor al pueblo y a la nación. (PPS)
- Que la Cámara refuerce la presencia de sus integrantes ante la sociedad con acciones sociales y culturales como políticas a nivel nacional. (PRI)
- El diputado tiene que ser más autónomo y participativo. (PRI)
- La Cámara requiere una profunda reforma administrativa. (PRI)
- Que las acciones legislativas estén sustentadas en las necesidades globales y basadas en el consenso de la ciudadanía. (PARM)

Puntos de vista

¿Cuál ha sido la respuesta de las autoridades de las dependencias de la administración pública ante sus acciones de gestoría?

- En general no hay receptividad de los funcionarios, a quienes los diputados les resultan molestos y pedigrüños. La gestoría no concuerda con el trabajo legislativo. (PRI)
- La gestoría no es función legal de los diputados. Es de los partidos. (PRI)
- En ocasiones franco rechazo, que se resuelve movilizándolo a los afectados a las oficinas públicas. (PFCRN)

¿La reelección de los diputados contribuiría a lograr una mayor independencia del Poder Legislativo?

- Sí, en la medida en que primero se garanticen elecciones realmente democráticas. De lo contrario resultaría un retroceso. (PAN)
- No necesariamente. Puede ser conveniente una vez que haya elecciones auténticas. (PAN)
- No, en las actuales condiciones políticas. (PRI)

¿Está usted satisfecho de su trabajo como diputado de la LV Legislatura?

- En lo personal, por supuesto. Se requiere la opinión de los electores. (PRI)
- Medianamente. En las circunstancias que prevalecen actualmente se dificulta mucho que el esfuerzo personal o de grupo se traduzca en buenas leyes y en una eficaz fiscalización al Ejecutivo. Ejemplo: iniciativas que no se dictaminan nunca, una Contaduría Mayor de Hacienda que sirve más al interés del Ejecutivo que al del pueblo de México. (PAN)

De presentarse el caso, ¿volvería usted a ser diputado?

- Mientras no haya democracia en el país, no. (PAN)
- Sí. Cuando este Poder Legislativo sea efectivamente autónomo e independiente del Ejecutivo. (PRD)
- ¿Dónde firmo? (PRI)



SERGIO MENDOZA

señalar el grado de satisfacción obtenido con su actuación en la LV Legislatura (pregunta 10). En tales circunstancias, apenas el 44 por ciento se manifestó muy satisfecho con su labor; en cambio, 48 por ciento se declaró sólo medianamente satisfecho y ocho por ciento poco satisfecho, caso paradójico si se consideran los resultados de la pregunta anterior (gráfica 8).

Pese a que este sondeo no tuvo la pretensión de evaluar el sentir de todos los integrantes de la Cámara de Diputados, no se puede negar que las opiniones recogidas a través de este ejercicio revelan que el impulso general de renovación observado en la sociedad mexicana ha arribado ya al Legislativo. Por ello no sorprende que muchos de los legisladores, independientemente de su filiación o compromiso partidista, reconozcan la urgencia de reforzar la independencia y la eficacia de la representación encarnada en el órgano parlamentario, toda vez que este requisito se presenta como un paso ineludible para asegurar los métodos de convivencia democrática en nuestro país.

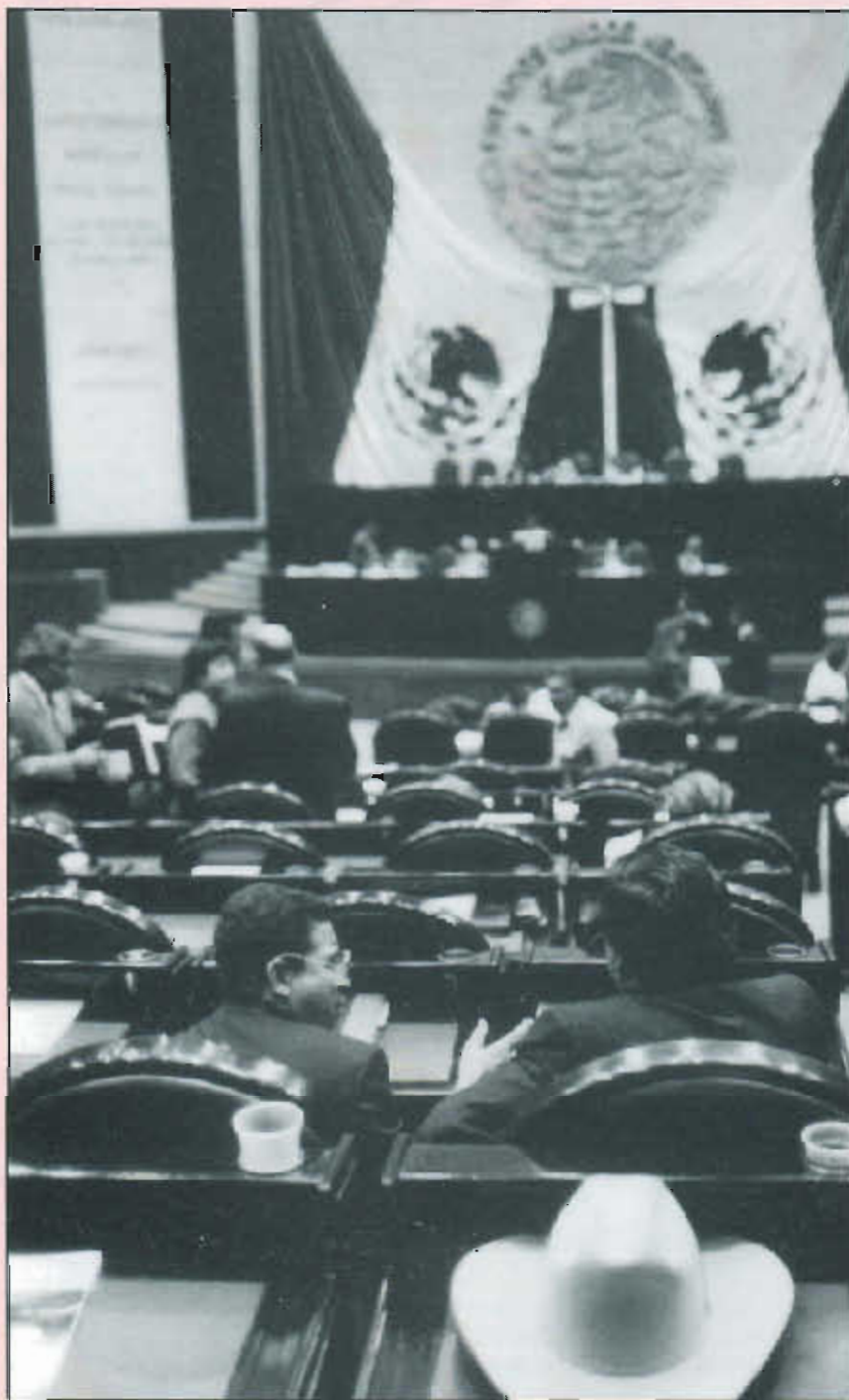
Cerca de la mitad de los encuestados se declaró medianamente satisfecho con su labor como legislador

disposición de un grupo importante de repetir su experiencia legislativa (gráfica 7).

La claridad observada en este aspecto no se repite, sin embargo, cuando se les convoca a

¿Quién le teme al Poder Legislativo?

Luis A. Beauregard R.



La división de poderes como uno de los elementos constitutivos del Estado mexicano tiene un hondo arraigo en el pensamiento político y jurídico de nuestro país. Desde las manifestaciones ideológicas precursoras de la independencia nacional, expuestas en los *Elementos constitucionales* de Ignacio López Rayón y en *Los sentimientos de la nación*, de José María Morelos, a las constituciones federales de 1824, 1857 y 1917, el principio de que el *supremo poder de la federación* se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, tal como lo prescribe de manera tan sencilla como rotunda el artículo 49 de la vigente Carta Magna, es una constante desde que México es nación independiente y se constituyó en una República representativa y federal.

Pero el mandato constitucional de la separación de poderes ha tenido un trayecto histórico que es más una referencia jurídica que un principio vivo y vital en el despliegue de la acción gubernamental. En épocas diferentes, la preeminencia del Ejecutivo ha inhibido el cabal cumplimiento de las altas funciones que la ley le señala al Poder Legislativo y que la sociedad le asigna como depositario de la representación popular. Este hecho, distorsionante de la vida política del país y cuyas negativas consecuencias son evidentes, debe cambiar frente a una realidad socialmente compleja y políticamente plural, como la que vive este México de finales del siglo XX, que con una población de más de ochenta millones de habitantes, se asume en proceso de modernización y funda su convivencia política en los valores de la democracia liberal pluralista.

Los cambios que ha experimentado el país en los últimos años, muchos de los cuales se encuentran aún en proceso de germinación, plantean nuevas demandas de la sociedad hacia el Estado y, en consecuencia, nuevas necesidades en las instituciones gubernamen-

tales y en las organizaciones políticas que aspiran a representar los múltiples intereses de esa sociedad que demanda eficacia, oportunidad y agilidad en sus relaciones con el gobierno. Uno de los productos de este proceso de cambios es la reforma del Estado, cuyos perfiles más significativos se han dado en el ámbito de la economía, a la que se ha querido preparar para insertarla de mejor manera en las reglas del mercado y de la globalización, dándole el papel central en la actividad económica a los agentes privados y anulando el quehacer empresarial del gobierno, lo que ha llevado al redimensionamiento del Estado en sus vertientes legal y administrativa. Sin embargo, esa reforma del Estado estará incompleta o no será funcional si no hay también cambios en los otros órganos del Estado, como los poderes Legislativo y Judicial, a fin de que la interacción institucional y la complementación legal entre ellos se realicen bajo las exigencias de una sociedad moderna cuya expresión política, el Estado, debe garantizar la pluralidad democrática.

La reforma parlamentaria en México tiene que ver de manera muy directa con dos de los puntales del sistema político que nació en 1929 y se consolidó en los años treinta: el Partido Revolucionario Institucional y el Presidente de la República. La manera en que uno y otro inciden en la conformación de las Cámaras ha determinado la forma en que éstas ejercen sus funciones constitucionales y de representación política. Hoy se requieren nuevas actitudes tanto del partido como del Ejecutivo para entrar a un juego político que al reconocer en la representación popular a un interlocutor legítimo e insustituible de los intereses y las demandas de la sociedad, sea también intermediario del Estado frente a la sociedad. El Parlamento contemporáneo, dice el eminente autor italiano Giovanni Sartori, es un órgano bifronte, que debe ser muy diestro en una posición de equilibrio nada fácil, ya que por una parte debe representar a la sociedad de la que proviene, y por la otra, debe representar y tutelar las exigencias del Estado. Los parlamentos, añade, son el portavoz del país frente al Estado, pero después deben dar media vuelta y ser voceros del Estado frente al país.

Esa es, precisamente, la tarea que tiene que llevar adelante un Parlamento moderno en un país que, como México, tiene frente a sí retos

políticos producto de una sociedad en proceso de cambio, que ha hecho suyos valores y actitudes surgidos de un afán modernizador impulsado históricamente por el Estado y que hoy enfrenta, paradójicamente, una demanda de renovación plural y democrática. El sistema político tradicional se encuentra ya muy erosionado, y se requiere una operación política de gran complejidad para preservar las virtudes que le dieron sus mejores trazos y construir nuevos acuerdos que den al país una renovada legitimidad política de sus órganos estatales fundamentales.

En lo que corresponde al Poder Legislativo, su reforma tiene que plantearse no solamente a la luz de la reforma del Estado, sino en la perspectiva de los cambios que en la esfera política se han operado y que se harán más profundos en los años por venir, como consecuencia de la pluralización de las fuerzas políticas, de la ampliación de los cauces para la participación democrática, de las nuevas normas y órganos electorales que propician la celebración de elecciones imparciales, por mencionar algunas de las novedades que influirán en futuros escenarios políticos, como los inminentes comicios del 21 de agosto próximo, que inaugurarán una nueva etapa en el desarrollo político del país.

De lo que se trata entonces es de preparar al Congreso para que responda con mejor aptitud a las exigencias de una sociedad más informada y más demandante, por una parte,





ELOY VALTERRA / CUARTOSCUJO

y por la otra, a la configuración de un sistema de partidos que irá paulatina pero seguramente supliendo al viejo modelo de partido mayoritario hegemónico. Es así que lo que se plantea en la reforma parlamentaria es contar con un cuerpo representativo que sea capaz de procesar en su seno el conflicto político que surge tanto de la contradicción de intereses sociales, como de los requerimientos de un Estado reformado y de la lucha entre las fuerzas políticas que plantean diferentes visiones de país.

Desde luego que el Congreso mexicano no ha estado exento de los cambios que han experimentado otras instituciones nacionales. Basta recordar que desde la reforma política de 1978 se ha ido modificando el número de los integrantes de la Cámara de Diputados, que pasó los 200 a los actuales 500 legisladores y se introdujo el sistema mixto que combina la mayoría relativa con la representación proporcional. El Senado, por su parte, a partir de la próxima legislatura tendrá lugar para cuatro representantes por entidad federativa; desapareció ya la autocalificación de los integrantes de ambas cámaras, etcétera. La actual LV Legislatura logró importantes reformas a la Ley Orgánica del Congreso que recogen en la norma innovaciones introducidas en este periodo y que reflejan con mayor exactitud la pluralidad que vive ya la Cámara de Diputados y que se hará presente también en la de Senadores.

No obstante los avances que han ido permeando al cuerpo legislativo, aún no se configura una reforma que combine modernización política con eficacia parlamentaria. La revaloración legislativa tiene que plantearse como una necesidad de funcionalidad política para el sistema en su conjunto, frente a los poderes Ejecutivo y Judicial, y desde luego hacia la sociedad. Hay que aguzar el oído para captar los reclamos de la población y fijar la vista en los retos que impone hoy una realidad nacional asediada por el conflicto social que exige salidas políticas oportunas y viables. La reforma parlamentaria forma parte de una nueva cultura política que deberá tener en el trabajo cameral una de sus mejores expresiones.

La revalorización del Parlamento tiene que partir del renovado fortalecimiento de sus facultades primarias de balance, contrapeso y fiscalización del Ejecutivo; del establecimiento de nuevos mecanismos de comunicación tanto hacia los otros poderes del Estado como hacia la sociedad; del ensanchamiento de sus funciones de espacio para la construcción de acuerdos que mantengan la gobernabilidad mediante la legitimidad de la representación política, así como de la recuperación de sus responsabilidades como órgano del Estado en la conducción del gobierno de la nación. También deberá considerarse la institucionalización de cuerpos profesionales para realizar su trabajo con mejores recursos humanos y materiales; el otorgamiento de mayores atribuciones a las comisiones de dictamen legislativo; la revisión del funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano técnico de la Cámara, al servicio de ella y de sus necesidades de fiscalización y control del gasto gubernamental y, en fin, otras acciones, como la agilización del procedimiento legislativo, el estímulo a las iniciativas de ley a cargo de los diputados y grupos parlamentarios y la creación de medios informativos de las cámaras.

Esas son, a nuestro juicio y con base en nuestra experiencia personal, algunas de las líneas de trabajo que podrían guiar un proyecto de renovación cameral. Desde luego, la responsabilidad estará a cargo de los propios legisladores y de las fracciones parlamentarias, pero el gobierno y la sociedad también tienen que ver en esta tarea. Así debe de ser, puesto que nadie debe temer a un Poder Legislativo vigoroso y dinámico.

LV

Facultades constitucionales

Las funciones del Parlamento en América Latina

Hoy en día, no está de más decirlo, gobierno democrático es sinónimo de gobierno constitucional; esto es, un gobierno sujeto a ciertos ordenamientos institucionales tendentes a imponer límites al poder público para beneficio y seguridad de la sociedad.

Con este objetivo, se busca el establecimiento de un sistema de reglas claras destinadas a formular y proponer alternativas políticas basadas en la participación de la ciudadanía, así como la instauración de un complejo sistema de controles y equilibrios entre los distintos órganos encargados de llevar a cabo las tareas de gobierno.

Bajo esta óptica, la presente reflexión se centra en la presencia jurídica de diferentes figuras comúnmente aceptadas como indicadores de la democracia. Se sustenta, a la vez, en diversos aspectos de la intervención del Legislativo en el sistema de controles y equilibrios constitucionales destinados al logro de esta meta, por el papel que este cuerpo cumple en el compromiso de hacer valer la representación popular.

Dentro de la diversidad, México comparte muchos lazos históricos de hermandad con América Latina. De ahí que una revisión de los aspectos democráticos del marco constitucional de algunos países de esta área esté plenamente justificada. Conviene recordar que un estudio comparativo de esta naturaleza permite establecer sin lugar a dudas un buen catálogo de los instrumentos legales con que puede contar cualquier sociedad para la consecución de sus aspiraciones democráticas.

Ciertamente, en el ámbito de las ciencias sociales los estudios comparativos destinados a la esfera constitucional son bastante abundantes, dada su reconocida importancia para la comprensión de cualquier orden político. Si bien las leyes se abocan en general a la definición de procesos e instituciones en una forma conceptual-racional, es claro que vistas



a la luz de un sistema jurídico global, de ellas se puede extraer también una noción cercana del funcionamiento social y político de cada sociedad.

Instrumentos democráticos

Como ya se indicó, de los elementos democráticos comprendidos en un pacto constitucional pueden desprenderse numerosas pistas relativas a los anhelos y prácticas de un país en este sentido.¹ Entre ellos, por ejemplo, cabe destacar la figura del *referéndum*, el *plebiscito* y la *iniciativa popular*.

Al respecto, las constituciones de Colombia y Uruguay garantizan la posibilidad de que un número determinado de ciudadanos (10 y 25 por ciento del padrón, respectivamente) pueda solicitar la convocatoria de un *referén-*

¹ La información para elaborar este texto proviene de las constituciones de: Argentina (1986), Bolivia (1967), Brasil (1988), Colombia (1990), Costa Rica (1984), Chile (1980), El Salvador (1983), Uruguay (1986) y Venezuela (1984).

El plebiscito se acepta en Colombia, Brasil y Chile; el referéndum, en Uruguay, Colombia, Brasil y Venezuela

dum para derogar cualquier ley, siempre que en ésta no se establezcan tributos, o que sea —como en el caso de la Constitución uruguaya— materia privativa del Poder Ejecutivo. A estos países se suman Brasil y Venezuela, cuyos congresos están legalmente facultados para hacer efectivo este derecho del pueblo y convocarlo para que se pronuncie sobre cuestiones trascendentales, como la introducción de una reforma constitucional de carácter general.

A su vez, la modalidad jurídica del *plebiscito* es aceptada en Colombia, Brasil y Chile como un medio de participación democrática, ya sea por convocatoria del Ejecutivo o del Legislativo. En el caso de Chile, la organización de este acto queda a cargo del Tribunal Calificador de Elecciones y es aplicable en situaciones de desacuerdo entre la Presidencia de la República y las cámaras del Congreso con relación a una posible reforma constitucional.

En lo que atañe a la *iniciativa popular*, nuevamente Colombia, Brasil y Uruguay admiten esta práctica, con la condición de que sea promovida por un número preestablecido de personas inscritas en el registro nacional de electores (respectivamente, cinco por ciento, uno por ciento distribuido en por lo menos cinco estados y 25 por ciento).

Otro elemento del orden jurídico constitucional que da idea del avance democrático de un país, es la posibilidad de garantizar la *imparcialidad en el desarrollo de los procesos*

electorales. Una de las medidas adoptadas para procurarlo, es la creación de un cuerpo autónomo encargado de llevar a cabo la organización de los comicios en cada una de sus etapas.

Por esta opción se han pronunciado Uruguay, Costa Rica, Colombia y El Salvador, países con cuerpos facultados en forma expresa para la organización de esta tarea. Adicionalmente, a efecto de asegurar comicios equitativos, en las dos primeras naciones también se exige mayoría calificada en el Congreso para la aprobación de cualquier modificación a la ley electoral.

El procedimiento que se sigue en la *introducción de reformas constitucionales* figura también como un factor que puede contribuir a delinear el perfil democrático de una sociedad. Esto se observa sobre todo cuando a los requisitos normalmente exigidos para dar curso a este trámite se agregan otros en aras de garantizar que la mayoría de sus miembros acepten por completo los cambios propuestos por las autoridades.

En Colombia, por ejemplo, se estipula que una modificación de esta índole deberá ratificarse en dos periodos ordinarios consecutivos. La Constitución de Uruguay, por su parte, dispone que una vez aprobada la iniciativa de reforma constitucional por el cuerpo legislativo, el Poder Ejecutivo deberá convocar a la sociedad a la elección de una convención nacional constituyente, integrada por el doble de los participantes del Congreso. Método similar se sigue en Argentina y en Costa Rica, cuando se trata de producir una modificación de carácter general en el texto constitucional.

Poderes iguales e independientes

Como es bien sabido, el modelo presidencial es la forma de organización gubernamental común a todos los países de América Latina. Esto significa que las funciones del Estado deben estar nítidamente separadas y encomendadas a órganos distintos, pero obligados a cooperar en la formación de la voluntad nacional. Tal mandato se cumple mediante la coordinación armónica de los esfuerzos de los poderes, a través del establecimiento de puntos de contacto entre ellos.² Ubicados en un



² Lowenstein, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1986.



plano de igualdad, cada uno de los poderes debe tener cabal independencia para hacer efectivo el control y el equilibrio que ha de ejercer sobre sus contrapartes.

Con este objetivo y no sin un acentuado matiz parlamentario, la Constitución colombiana incorpora en su texto la facultad de las cámaras del Congreso de proponer, a solicitud de una décima parte de sus miembros, la *moción de censura* contra cualquier ministro citado por la asamblea que no atienda esta solicitud. La aprobación de esta medida por la mayoría de sus integrantes implicará que el funcionario sea separado de su cargo. Venezuela sigue en este capítulo un comportamiento parecido.

Por su lado, la Constitución uruguaya señala que las cámaras legislativas podrán juzgar la gestión de los ministros de Estado y declarar, con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea General, la censura de sus actos de administración o de gobierno. Esta desaprobación determinará la renuncia del funcionario. Si el Presidente de la República decidiera mantenerlo en su puesto, en-

tonces deberá proceder a disolver ambas cámaras para que sea el pueblo quien decida sobre la querella.

Fiscalización sobre el Ejecutivo

Más afines al esquema presidencial, casi todos los países de América Latina cuyas constituciones se examinaron, recurren a los mecanismos propios del modelo para garantizar el control del Congreso sobre las actividades gubernamentales. Uno de esos mecanismos es la *incompatibilidad de funciones* entre los miembros de ambos cuerpos. Cabe señalar que la aplicación de este precepto reviste diversas modalidades.

En Argentina, por ejemplo, la restricción para que los parlamentarios ejerzan funciones en el Poder Ejecutivo, queda sujeta a recibir el consentimiento de su respectiva cámara. La Constitución de Venezuela señala que los senadores y diputados podrán aceptar cargos en la administración pública sin perder su investidura, aunque para desempeñarlos deberán separarse de su respectiva cámara, pero podrán reincorporarse al concluir esas funciones.

En cuanto a los instrumentos del control parlamentario sobre el Ejecutivo, uno de los más importantes es el *control hacendario*. De él depende en gran medida la posibilidad de garantizar un uso racional y adecuado de los fondos públicos. Esta responsabilidad puede efectuarse de diversas maneras; una de ellas es la creación de instituciones autónomas con este fin.

En Uruguay, esta labor se otorga al Tribunal de Cuentas, compuesto por siete miembros designados por la Asamblea General con dos tercios de los votos del total de sus integrantes. Dentro de las funciones de este órgano se contempla la presentación del proyecto de Ley de Contabilidad y Administración Financiera, el cual comprende los requisitos para la adquisición y enajenación de bienes y contrataciones que afectan a la hacienda pública.

Institución similar existe tanto en Brasil como en Costa Rica. En el país centroamericano, sus integrantes son nombrados por la Asamblea Legislativa dos años después de haberse iniciado el periodo presidencial, duran ocho años en el cargo y gozan de las mismas prerrogativas e inmunidades que los legisladores. En Bolivia y Chile, en cambio, el

La moción de censura en contra de un ministro de Estado es posible en Colombia, Venezuela y Uruguay



contralor general encargado de la función supervisora del gobierno es designado por el Poder Ejecutivo.

Hay un rubro del control presupuestario que llama la atención. En varias constituciones se señala que las cámaras podrán alterar las partidas incluidas, pero nunca autorizar gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos referidas en el proyecto de ley correspondiente. Así ocurre en Venezuela, mientras que en Chile se ordena que el Congreso Nacional no aumente ni disminuya la estimación de los ingresos y sólo puede reducir los gastos contenidos en este documento.

La *responsabilidad política* es también un aspecto importante para una operación adecuada del sistema de controles y contrapesos en el desarrollo democrático de la actividad política. Entre los instrumentos que entran en juego en este capítulo, se incluyen las comparecencias de funcionarios públicos y las interpelaciones parlamentarias, pero también las comisiones de investigación.

A este respecto, en Colombia cada cámara del Congreso cuenta con la facultad de celebrar sesiones destinadas en forma prioritaria a las preguntas orales dirigidas por los legisladores a los ministros, y a las respuestas de

éstos. Asimismo, se contempla que cualquier comisión permanente pueda emplazar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaración bajo juramento. Estas disposiciones se repiten también en Brasil y Venezuela, países en donde el Senado puede incluso procesar al presidente o al vicepresidente de la República por faltas de responsabilidad, previa autorización de la Cámara de Diputados en Brasil, y de la Corte Suprema de Justicia en Venezuela.

Por su parte, las comisiones nombradas por la Asamblea Legislativa según la Constitución de Costa Rica, tienen libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios. Mientras tanto, en Bolivia estos cuerpos gozan de la facultad de fiscalización sobre las entidades autónomas, autárquicas, semiautárquicas y sociedades de economía mixta. Incluso en Chile, donde el predominio constitucional del Ejecutivo está fuera de discusión, queda establecido que la Cámara de Diputados podrá fiscalizar los actos del gobierno y adoptar con el voto de la mayoría, acuerdos o sugerir observaciones para ser transmitidas al Presidente de la República, debiendo éste dar respuesta, por medio del ministro al que corresponda, dentro de los 30 días posteriores.

El carácter democrático

Ciertamente, este estudio no agota todos los elementos que definen el carácter democrático del pacto constitucional de un país. A lo aquí apuntado habría que agregar otras facultades asignadas a los parlamentos para hacer efectiva su responsabilidad del control sobre las actividades gubernamentales. Razones de espacio impiden que estos puntos sean tratados aquí en forma más amplia.

Cabe recordar, sin embargo, que la comprensión de cualquier fenómeno político depende no únicamente del marco normativo de un país, aunque éste sea el constitucional, sino también de otros muchos factores de orden político, económico y cultural. En este sentido, vale la pena finalizar esta reflexión recordando una sentencia del distinguido constitucionalista Karl Lowenstein: "una nación vivirá democráticamente tan sólo cuando le esté permitido comportarse democráticamente".

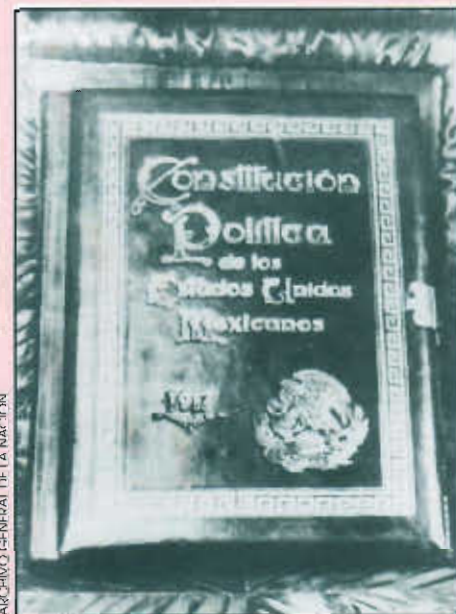
LV

En casi todos los países de América Latina se estipula la incompatibilidad de funciones entre el Ejecutivo y el Legislativo

Trayecto constitucional del Poder Legislativo

La evolución del Congreso de la Unión se aprecia a través de las transformaciones que ha tenido el sistema de representación, así como de las reformas a su organización y sus diferentes atribuciones.

Con el fin de ofrecer un panorama sobre el desarrollo del Poder Legislativo, a continuación se incluye una tabla que resume los cambios constitucionales que ha sufrido la legislación respectiva a partir de la Constitución de 1917.



ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

ARTÍCULO	FECHA DE LA REFORMA	CONTENIDO DE LA REFORMA
Sistema electoral		
49	agosto 12, 1938	Se estipula que en ningún caso fuera de los previstos por esta ley se otorgarán al Ejecutivo facultades ordinarias para legislar. Se deroga la jurisprudencia anacrónica que había venido sosteniendo la Suprema Corte de Justicia.
	marzo 28, 1951	Se indica que el Ejecutivo podrá tener facultades otorgadas por el Congreso en cuestiones comerciales de importación y exportación, así como fiscales.
51	abril 29, 1933	El periodo de ejercicio de los diputados será de tres años (en el texto original de 1917 se estipulaba un periodo de dos años).
	agosto 20, 1928	Habrán un diputado por cada 100 mil habitantes (en 1917 era uno por cada 70 mil habitantes).
	diciembre 30, 1942	Habrán un diputado por cada 150 mil habitantes.
	junio 11, 1951	Habrán un diputado por cada 170 mil habitantes.
	diciembre 20, 1960	Habrán un diputado por cada 200 mil habitantes.
	febrero 14, 1972	Habrán un diputado por cada 250 mil habitantes.
	octubre 8, 1974	Se establece que en ningún caso el número de diputados de mayoría por entidad federativa será menor de dos. Anteriormente era de uno.
	diciembre 6, 1977	La Cámara de Diputados se integrará por 300 diputados electos por votación mayoritaria y 100 diputados electos por representación proporcional.
	diciembre 15, 1986	Aumenta a 200 el número de diputados de representación proporcional.
53	diciembre 6, 1977	Estipula la demarcación territorial de los 300 distritos electorales para elegir diputados por mayoría y de las circunscripciones para la elección de diputados por representación proporcional.
54	junio 22, 1963	Esta reforma establece los procedimientos para la elección de diputados: uno, el tradicional, de elección directa por mayoría de votos; otro complementario que otorga a los partidos políticos nacionales el derecho a un número proporcional de diputados. Se crea así el sistema de <i>diputados de partido</i> .
	febrero 14, 1972	Se reduce de 2.5 a 1.5 por ciento el porcentaje de votos requeridos para tener derecho a diputados de partido y se aumenta de 20 a 25 el número máximo de este tipo de diputados.

	diciembre 15, 1986	Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 350 diputados (70 por ciento de la integración total de la Cámara). Tendrán derecho a diputados de representación proporcional los partidos que no hayan obtenido 51 por ciento o más de la votación nacional.
	abril 6, 1990	Eleva de 100 a 200 la participación mínima de candidaturas uninominales. Cambia los requisitos para el otorgamiento de las constancias de asignación; coloca a los partidos en condiciones de igualdad.
	septiembre 3, 1993	Señala que ningún partido podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios (uninominal y plurinominal). Ningún partido que haya obtenido el 60 por ciento o menos de la votación nacional podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.
55	abril 29, 1933	La reforma impone en la fracción V la obligación de los candidatos que ejerzan cargos públicos, de separarse definitivamente de sus puestos 90 días antes de la elección. Prohíbe a los gobernadores su elección como diputados de sus jurisdicciones durante su gestión. Se añade a los impedimentos para ser diputado y senador, la reelección para el periodo inmediato (salvo en el caso de los suplentes).
	febrero 14, 1972	Se reduce a 21 años la edad mínima para poder ser electo diputado. Antes se requería contar con 25 años.
	octubre 8, 1974	Se elimina de la fracción III la palabra <i>territorio</i> .
	diciembre 6, 1977	Añade a la fracción III que se requiere ser originario del estado donde se haga la elección o estar avecindado en él.
56	abril 29, 1933	Señala que la Cámara de Senadores se recompondrá en su totalidad cada seis años
	diciembre 15, 1986	La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada tres años.
	septiembre 3, 1993	Ahora cada estado de la federación contará con tres senadores y el Senado se renovará cada seis años en su totalidad.
58	abril 29, 1933	En el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, los requisitos de elegibilidad para los senadores aparecen previstos en el artículo 59, señalándose 35 años como edad mínima. En virtud de esta reforma, los referidos requisitos vuelven a establecerse en el artículo 58 constitucional.
	febrero 14, 1972	Se establece que la edad mínima para ser senador es de 30 años.
59	abril 29, 1933	Estipula que senadores y diputados propietarios no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.
60	diciembre 6, 1977	Indica que se integrará un colegio electoral de 60 diputados y 40 presuntos diputados (plurinominales) que hayan obtenido la votación más alta
	diciembre 15, 1986	Se mantiene el sistema de autocalificación, pero la Cámara de Diputados integra su colegio electoral con todos los presuntos diputados que hubiesen obtenido la constancia respectiva de la Comisión Federal Electoral.
	abril 6, 1990	Indica que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se reduce de la totalidad de los presuntos diputados con constancia de mayoría, a 100 diputados nombrados por los partidos. Precisa los términos en que pueden ser revocadas o modificadas las resoluciones del Tribunal Electoral.
	septiembre 3, 1993	Señala que el Colegio Electoral se compone ahora de la totalidad de diputados.



ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN



ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

Funcionamiento del Congreso

61	diciembre 6, 1977	Se establece que el presidente de la Cámara velará por el respeto al fuero de los miembros del Congreso y por la inviolabilidad del recinto legislativo.
63	junio 22, 1963	Estipula que cuando se obtiene el cargo de legislador, el cumplimiento del mismo es obligatorio.
	septiembre 3, 1983	Para poder sesionar, la Cámara de Diputados deberá contar por lo menos con la mitad más uno del número total de sus miembros.
65	diciembre 6, 1977	Se cambia al 1o. de noviembre la fecha de inicio del primer periodo de sesiones ordinarias. Antes se iniciaba el 1o. de diciembre.
	abril 7, 1986	Se estipulan dos periodos ordinarios de sesiones para ambas cámaras: uno desde el 1o. de noviembre, que no podrá prolongarse más allá del 31 de diciembre de ese mismo año; el otro, desde el 15 de abril hasta el 15 de julio como máximo. Antes tenían la obligación de reunirse una vez al año durante cuatro meses.
	septiembre 3, 1993	Las sesiones ordinarias deberán destinarse prioritariamente para asuntos que estén señalados en la Ley Orgánica del Congreso.
66	septiembre 3, 1993	El periodo ordinario de sesiones puede reducirse, pero no ampliarse.
67	noviembre 24, 1923	El Congreso o una de las cámaras, puede ser convocada a sesión ordinaria por la Comisión Permanente.
69	noviembre 24, 1923	El texto constitucional de 1917 señalaba la obligación del Presidente de la República de asistir a la inauguración de los periodos extraordinarios de sesiones del Congreso, para informar sobre las causas de la convocatoria. Con la reforma esa obligación queda a cargo del Presidente de la Comisión Permanente.
	abril 7, 1986	Indica que el informe del Ejecutivo federal se presentará en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso.
70	diciembre 6, 1977	El Congreso tiene facultades para regular su función interna, de acuerdo con las formas y procedimientos que él mismo determine. Ningún tipo de ley podrá ser vetada por los demás poderes.
72	noviembre 24, 1923	Se suprimen las fracciones E a la J del texto original del 17, relativos a precisiones de la interpretación, reforma y derogación de las leyes y decretos o de sus proyectos.

Facultades del Congreso

73		
fracc XXVII	julio 8, 1921	Se dota al Congreso de nuevas facultades en materia educativa.
fracc. X	1929	Se establece que el Congreso es el único órgano con facultades para legislar en materia laboral.
fracc. X	1934	Se faculta al Congreso para legislar en materia eléctrica.
fracc. VI	1934	Se proporcionan atribuciones al Congreso para dictar leyes sobre nacionalidad y condiciones jurídicas de los extranjeros.
fracc. X	1935	Se indica que el Congreso puede legislar en materia de industria cinematográfica.
fracc. XXIX	1942	Se otorgan al Congreso atribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, instituciones de crédito y servicios públicos concesionados
fracc. XIV	1944	Se define que el Congreso tiene facultades para reglamentar sobre organización y servicio de las Fuerzas Armadas
fracc. X	1947	Se otorgan al Congreso facultades para legislar sobre juegos y sorteos.
fracc. XXIX	1949	Señala que el Legislativo federal puede establecer contribuciones especiales sobre producción y consumo de cerveza.
fracc. XXV	1966	El Congreso amplía sus facultades sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.
fracc. XXIX-B	1967	Se confieren al Congreso atribuciones para legislar sobre las características y el uso de la bandera, el himno y el escudo nacionales.
fracc. XVI, 4a	1971	Señala que el Congreso revisará las medidas del Consejo de Salubridad para combatir la contaminación.
fracc. XXIX	1976	Establece que el Congreso puede expedir leyes sobre concurrencia federal, estatal y municipal sobre asentamientos humanos.
fracc. XXIX-D,E y F	1983	Indica que el Legislativo expedirá leyes de planeación nacional del desarrollo económico y social, así como para la promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, en especial las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios. De igual manera, este Poder podrá legislar con el fin de promover la inversión mexicana, regular la inversión extranjera y difundir y aplicar los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.
77 fracc IV	diciembre 23, 1986	Se prevé el procedimiento a seguir con las vacantes producidas en la Cámara de Diputados de los miembros electos por el principio de representación proporcional. Deben ser cubiertas por candidatos del mismo partido que postuló originalmente al diputado cuya vacante se ocupa y seguir el orden de la lista regional respectiva.
78	diciembre 15, 1986	Aumentó a 37 el número de miembros de la Comisión Permanente: 19 diputados y 18 senadores. En 1874 se había instituido que la Comisión Permanente constara de 29 miembros. La reforma tiene su origen en el incremento de diputados de representación proporcional.
79	octubre 11, 1966	Para dar continuidad a la acción legislativa, se establece que la Comisión Permanente debe resolver todos los asuntos de su competencia, recibir las iniciativas de ley y proposiciones, a fin de que en el inmediato periodo de sesiones se sigan tramitando.



ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

Un vistazo a los últimos 30 años

El Legislativo en el sistema político mexicano

Luisa Béjar A.

En la concepción filosófico-jurídica del credo liberal, el principio de la división de poderes tiene como propósito fundamental debilitar a los gobernantes mediante el recurso de limitar su campo de acción para protección de la sociedad. En nuestro país este objetivo se ha visto restringido por la subordinación que durante largo tiempo ha mostrado el Legislativo frente al Ejecutivo.

Menoscabada la independencia de poderes que se reclama en los regímenes presidenciales, las cámaras del Congreso mexicano han tenido serias dificultades para cumplir con sus tareas constitucionales. La confusión de poderes, normal en un régimen parlamentario, en uno presidencial como el nuestro se ha traducido en la formación de un Ejecutivo virtualmente carente de controles y contrapesos.

Es este caso, por ejemplo, el titular de la administración pública ha absorbido en buena parte la dirección de la función legislativa. Este hecho —común quizás en otros países—, en México ha adquirido una especial relevancia, toda vez que el derecho de los legisladores a la libre deliberación e introducción de correcciones en las iniciativas presentadas a su consideración, se ha visto seriamente violentado por el tipo de lazo que une al partido mayoritario con la figura presidencial, cuando no por la extrema debilidad e ineficacia de los grupos que configuran la oposición.

Atada a la lógica del sistema político mexicano, la intervención del Parlamento en la función legislativa, campo que de suyo le pertenece, ha quedado reducida a la tarea de ratificar y formalizar las decisiones presidenciales. El control jurídico sobre el poder no logra así mayor efectividad, al trasladar al cuerpo de la burocracia la posibilidad de determinar los alcances y contenidos de la ley.



Situación similar se presenta con el control político sobre las actividades gubernamentales, una vez desactivado el replanteamiento funcional de la división de poderes.

Si ello es así, ni qué decir del compromiso de los legisladores como representantes de los intereses de los ciudadanos ante el gobierno, eje fundamental del credo democrático-liberal. Al respecto, cabe recordar la existencia en nuestro país de un esquema de intermediación corporativa con el Ejecutivo como principal interlocutor. Sujetas las cámaras del Congreso a esta lógica, la representación política apenas ha tenido cabida en su seno.

Tres décadas de cambios

Dentro del sistema político mexicano, el Legislativo ha experimentado en los últimos 30 años modificaciones notables tanto en su integración como en su dinámica interna. En términos generales, esto se puede atribuir a la creciente intensificación del conflicto social como consecuencia del esfuerzo desplegado en distintas áreas para lograr la modernización del país.

Este proceso de cambios comienza hacia el final de la XLV Legislatura (1961-1963). Si al inicio de la segunda mitad de la década de los cuarenta los sobresaltos electorales abren el camino para una reglamentación más estricta de la participación de los partidos políticos, la

posterior aridez del ambiente político obliga —menos de 20 años después— a iniciar su revisión.

La reforma electoral de 1963 inaugura una nueva fase en la vida política de México. A partir de ese momento, se puede decir que comienza también la liberalización del sistema político mexicano en aras de restablecer su equilibrio. Por primera vez se reconoce la existencia de organizaciones partidistas en el país, al tiempo que se les designa como instituciones necesarias para promover la participación ciudadana en la esfera pública.*

Entonces, mediante la fórmula de *diputados de partido*, los partidos de oposición aumentan su presencia en la Cámara de Diputados, por cierto, único cuerpo reformado. Durante cuatro legislaturas perdura esta figura en la institución. Después, su desgaste se hace manifiesto al no permitirse el acceso de nuevos protagonistas parlamentarios. Su deterioro máximo se registra al final de la administración del presidente Luis Echeverría Álvarez, debido a la crisis del modelo económico vigente y a la nula efectividad de la crítica dirigida desde la tribuna cameral a la gestión gubernamental.

Esbozo de un equilibrio de poderes

En la misma lógica de liberalización inaugurada años atrás, la administración lopezportillista impulsa un nuevo proyecto para fortalecer al Poder Legislativo a través de modificaciones en su integración y en su estructura de funcionamiento. Así, con la reforma política de 1977, la Cámara de Diputados se apresta a sus nuevas tareas; entre ellas, la de fungir como espacio privilegiado para la integración de grupos políticos contrarios al gobierno. Con la introducción de la representación proporcional en el sistema electoral, sus puertas se abren a un número significativo de corrientes de opinión, al tiempo que la ampliación de sus facultades supervisoras sobre el Ejecutivo intenta establecer nuevos puntos de equilibrio entre ambos poderes de la federación.

Iniciada la década de los ochenta, el auge de la oposición en los comicios comienza a hacerse patente, sobre todo a nivel regional. Con ello, las presiones dirigidas desde dife-

La reforma electoral de 1963 inaugura una nueva fase en la vida política de México



ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

* *Diario de los Debates*, 25 de diciembre de 1962.

rentes frentes con relación a la legitimidad del proceso electoral registran un incremento notable. En ese contexto, en 1986 se incorporan diversas reformas a la legislación electoral, tendentes a limitar este problema con la introducción de nuevos métodos y equilibrios en la integración del cuerpo legislativo.

De esta manera, la pluralidad en el seno de la Cámara de Diputados muestra nítidas repercusiones en el trabajo parlamentario. Cabe destacar la intensa participación de los legisladores en la discusión de cada proyecto enviado por el Ejecutivo y el incremento en el número de sus iniciativas legislativas, con el fin de tratar de incursionar en distintos aspectos del proceso político-electoral. De esta suerte, la reforma en curso contempla también la duplicación anual de los periodos ordinarios de sesiones.

Apenas un par de años después, los comicios de julio de 1988 dan origen a una nueva reforma electoral para corregir algunas de las anomalías observadas en el desarrollo del proceso. El establecimiento de un órgano público encargado de organizar la contienda y de otro abocado a dirimir los conflictos derivados de la misma, forman parte de esta estrategia de ajustes. Más importantes, empero, son las consecuencias de esta experiencia electoral sobre la dinámica parlamentaria de la LIV Legislatura. En este sentido, basta recordar que la transformación incluye el comienzo de una nueva relación con el Poder Ejecutivo y su equipo, producto en parte de la mayor representatividad ganada por la Cámara de Diputados, lo que la coloca en condiciones de fungir como instancia propicia para la mediación política.

La ausencia de una credibilidad plena en la contienda electoral de 1991 lleva a promover en 1993 una nueva reforma. En esta ocasión se incluye la modificación de los criterios para definir la representación popular, la introducción de cambios en los criterios para la integración del Senado y se plantea la prohibición de que un partido pueda por sí mismo dar la mayoría calificada para modificar la Constitución. A la sazón, con excepción quizás de su antecesora, la vida en la LV Legislatura transcurre de acuerdo con un modelo más participativo en el proceso político que el normalmente asignado a la institución parlamentaria en el sistema político mexicano.



ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

Perspectivas

Marcada por los impulsos de renovación, la coyuntura actual plantea un nuevo reto al arreglo político-institucional vigente: el tránsito hacia formas capaces de atender las mutaciones operadas en la sociedad mexicana a lo largo de las últimas tres décadas. Problema arduo, ciertamente, que destaca la apremiante necesidad de contar con espacios para el reforzamiento de las formas de representación pluralistas.

Desde esta perspectiva, no parece descabellado pensar que nuestra Legislatura verá aumentada su importancia en el panorama político del país. Esta suposición se confirma a la luz de la coyuntura actual, marcada por un fuerte esfuerzo social para transitar hacia formas democráticas de convivencia política. El nuevo perfil de nuestro Parlamento, sin embargo, tendrá que asumir varias condiciones. En primer lugar, se requiere entender el contexto mundial que marca el curso de las relaciones políticas. Es claro que aunque la división de poderes conserva aún su validez jurídica, en la práctica política de un número importante de países se constata la coincidencia de todas las instancias de gobierno en un único centro decisorio. Aceptada esta realidad, sólo queda reconocer la virtual ausencia de controles y contrapesos con que hasta ahora ha funcionado el sistema político mexicano, con el fin de asegurar que en el futuro éstos alcancen una vigencia efectiva. Y en esta tarea, sin duda, el Congreso de la Unión habrá de jugar un papel central. **LV**

La pluralidad en el seno de la Cámara de Diputados muestra nítidas repercusiones en el trabajo parlamentario



ANDRÉS GABAY

Cambios para mejorar

Pedro César Acosta Palomino

Hace 30 años, el Poder Legislativo en México era visto como una incongruencia. Ni legisla ni es poder, decían de él, por lo que, como poco después señalaría Adolfo Christlieb Ibarrola en su ensayo *La oposición*, los legisladores “sacrifican su independencia de criterio, violan el espíritu de la Constitución y reducen su actividad legislativa a una especie de pasatiempo de estación”.

Se refería, obviamente, a “los diputados y senadores que forman las mayorías o las unanimidades gubernamentales en sus respectivas cámaras”.

En lo relativo a los congresos locales, Christlieb fue categórico: “No es la limitación de espacio, sino la falta de materia, lo que impide

decir algo sobre los congresos de los estados que en otro tiempo fueron magnífica escuela política para quienes supieron entender la función legislativa”.

Desde tal perspectiva, hablar acerca del futuro del Poder Legislativo implica tener presente no sólo la idea de un cambio; también la de un rescate.

En la realidad de hoy frente a la de ayer, hay ciertamente una transformación formal, aunque amplia y, por su variedad, suficiente para influir y dejar huella en la estructura misma del Poder Legislativo. Independientemente de si comenzó o no a instancias del Poder Ejecutivo —el presidente López Mateos— con la incorporación de los *diputados de partido*, el hecho es notorio: hoy, las cámaras federales y algunas locales ofrecen demostraciones objetivas de un cambio. El observador político de ayer —sobreviviente, no dinosaurio— sigue asombrado y encuentra increíble la diferencia entre el Congreso de ahora y el de entonces. Testigo de diferentes escenarios en diversas legislaturas, hoy sabe que ni la fácil predicción ni el *dolce far niente* y sí más de una sorpresa, son datos cotidianos en el quehacer de las cámaras.

Si tal cambio se debe o no a la oposición, es asunto del cual no viene al caso ocuparse ahora, cuando nos preguntamos si el cambio es, en sí mismo, bueno o malo.

Atentos a lo expresado por Christlieb, en el sentido de ser las legislaturas de antaño “magnífica escuela política”, al ponderar la trascendencia y el futuro del Congreso, más adecuado sería —cabe repetir— hablar de reconquista que de cambio, aunque éste no deje de ser, en muchas de sus características, ramas nuevas de un tronco algo añejo ya, pero todavía fuerte.

Al margen de sutilezas, importa dejar claro que el cambio, si es para mejorar, debe ser siempre bienvenido. Y en las legislaturas del país abundan temas, elementos, figuras, mandatos y hasta curiosidades que ponen a disposición del legislador múltiples ocasiones de contribuir a vigorizar el Poder Legislativo, sin otras limitaciones que las indispensables para dejar también abierta la senda de superación a los restantes poderes.

Obvio resulta, por lo demás, que ni la persistencia en la rutina del sometimiento ni mucho menos la regresión, constituyen opciones plausibles para el legislador visionario,

Pedro César Acosta Palomino es diputado del Congreso de Chihuahua. Coordinador del grupo parlamentario del PAN, que constituye la mayoría en ese congreso estatal. Fue diputado federal en la LIV Legislatura. Contador público y economista, con estudios de capacitación política en Venezuela.

Hablar acerca del futuro del Poder Legislativo implica tener presente no sólo la idea de un cambio; también la de un rescate

visto ahora ya no como excepción curiosa, según ocurría en el pasado reciente, sino como modelo digno de imitación.

Sin vanagloria y sólo para señalar aquello que está más cerca del propio quehacer, el autor de estas líneas invita a quienes busquen abrir nuevos caminos en la tarea legislativa, para que conozcan una reciente experiencia: la reforma constitucional en Chihuahua, promovida no por el Ejecutivo y sí por el Poder Legislativo, específicamente por el grupo parlamentario del PAN en el Congreso chihuahuense.

Presentada la reforma constitucional de referencia a una muy amplia consulta popular y aprobada ya en el Congreso de Chihuahua, sólo falta una segunda discusión en el pleno legislativo para que entren en vigor disposiciones, figuras, instituciones y señalamientos cuya novedad, además del rescate democrático que contienen es, hoy por hoy, al menos, algo digno de estudio.

En resumen, la opción por el cambio es, en los días que corren, el reto que debe aceptar el Poder Legislativo. Pero no cualquier cambio; sólo aquel que no deje dudas acerca de que constituye un beneficio social. Ante el riesgo del quietismo o del retroceso, el cambio para mejorar representa la alternativa de nuestro tiempo.



Optar por la disonancia

Patricia Ruiz Anchondo

Uno de los aspectos más relevantes de la reforma del Estado mexicano lo constituye, sin duda, la necesaria separación de los tres poderes de la República. La sujeción del Poder Legislativo y del Poder Judicial

al Poder Ejecutivo, constituye un rasgo característico de nuestro sistema político, que la sociedad mexicana demanda transformar.

Para que esta transformación se dé, son necesarios, además de reformas legales, profundos cambios en nuestro modo de hacer política; es decir, generar una nueva cultura política.

En nuestro país, hemos vivido décadas de presidencialismo y corporativismo que han generado una cultura política vertical y autoritaria. Esta cultura ha permeado todos los ámbitos del quehacer público y se expresa con mayor énfasis en el Poder Legislativo.

Como resultado de estas prácticas tenemos la ineficacia, la corrupción, el oportunismo y, sobre todo, el aislamiento. La paradoja de los "representantes populares" que no tienen nada que ver con los problemas y aspiraciones de sus representados; "representantes populares" que ocupan una curul gracias al tráfico de influencias, a los favores de los jefes políticos de sus corporaciones y partidos, y —por qué no decirlo— en la mayoría de los casos, a la ayuda desinteresada del fraude electoral.

Como no necesariamente es el voto popular lo que otorga la "representación", el argumento de la disciplina al jefe, al partido o la corporación, ha castrado la iniciativa, condeñando a la parálisis a un poder que en su fundamento debiera ser dinámico, por ser precisamente el contexto que reúne la representación popular del país.

En incontables ocasiones hemos dicho "México ya cambió". En todos los ámbitos de la vida del país se expresan estos cambios, menos en el de la política. Nada más cuestionado desde la sociedad que los hombres y las mujeres que nos dedicamos a la política. Esto también vale para los que somos miembros de los partidos políticos de la oposición. Esto es así, porque, sin dejar de reconocer los méritos de la oposición independiente en la lucha por la defensa de los derechos políticos y sociales de los mexicanos, la incursión de otros organismos políticos en los escenarios nacionales poco ha tenido que ver con una revolución de las costumbres o de los modos de hacer política.

Para el ciudadano común, es difícil distinguir entre un político oficial y un político de la oposición. El discurso, al menos en su formato, es muy parecido; el atuendo, la forma de vestir, de saludar, las escoltas —aunque

Los vientos de cambio llegan al Poder Legislativo y son recibidos con medidas burocráticas y discursos acartonados

estas últimas, cada vez menos socorridas por su alto grado de peligrosidad—, el peinado, los lugares que frecuenta, etcétera, son los mismos. Podrá argumentarse que éstas son cuestiones de forma; sin embargo, en política existe un viejo adagio: “forma es fondo”. Para el común de la gente, todos son “clase política”, tan lejanos e inaccesibles como los del partido oficial. En ocasiones hasta se unifican para impedirles el acceso al recinto legislativo para presenciar los debates.

El poder tiene varios métodos de cooptación. Algunos son burdos, como la transferencia de cuadros políticos formados en la oposición que terminan en el oficialismo. Pero otros son sutiles. Casi sin percibirlo, de pronto nos encontramos ante el espejo con una imagen de nosotros mismos que ya no reconoce nuestra propia gente. Los que no sucumben a sus métodos de seducción son acusados de “poco serios”. La “seriedad” como coartada para inhibir la iniciativa y la creatividad.

Ante tal estado de cosas, algunos hemos optado por la disonancia. Ser disonantes en este contexto para hacer grotesco lo absurdo, evidenciar la crisis, la necesidad de frescura y libertad.

La sociedad protagoniza desde hace unos años, una gran insurgencia para remontar esta situación y llevar a los ámbitos del poder la voz de sus aspiraciones, los que “manden obedeciendo” diría un conocido de todos nosotros. Ante esta insurgencia, la clase política parece que se ha unificado para cerrarles el paso.

Los vientos de cambio llegan todos los días a la sede del Poder Legislativo y son recibidos con medidas burocráticas y discursos acartonados. Poco se hace para asumir nuestras responsabilidades y estar a tono con las demandas de la sociedad. Ante la demanda de apertura, la cerrazón. Frente al grito de cambio, se difunde el terror. Se levantan muros, se limita aún mas el acceso al recinto, se argumenta la “seguridad”.

Y bueno, pues aquí seguimos los diputados, atrincherados en nuestras viejas prácticas. Esperando que, una vez más, el poder encuentre la fórmula mágica que mantenga el abismo entre el Estado y la sociedad sin mayores aspavientos. Que nada cambie. Que los intereses de los pocos permanezcan intactos. Mientras tanto, los mexicanos observan...imaginan...actúan.



Hacia un Poder Legislativo democrático

Jaime F. Cárdenas

El Poder Legislativo mexicano ha sido históricamente un poder subordinado al Ejecutivo.

En la historia de nuestro país han existido intentos por fortalecerlo, tales como los de la Constitución de 1857, y en este siglo, la propuesta de algunos diputados constituyentes en 1917 para construir un régimen parlamentario. Sin embargo, dichos intentos han fracasado. Tal vez, porque en nuestra clase política ha dominado la idea de contar con un Ejecutivo fuerte para poder gobernar. A ese respecto, la crítica que hizo Emilio Rabasa a los tintes parlamentarios de la Constitución de 1857, en su famosa obra *La Constitución*

Jaime F. Cárdenas es doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid y por la UNAM. Investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.



SERGIO MENDOZA

y la dictadura, siguen sobresaliendo y preponderando sobre cualquier deseo o intención de fortalecer los mecanismos que la teoría constitucional asigna como propios al Poder Legislativo.

Además, la construcción del actual régimen político, a partir de 1929, ha sumido al Legislativo en un papel dependiente y subordinado al Ejecutivo. A los caudillos de la posrevolución les interesó dar estabilidad y gobernabilidad al país a costa de crear un auténtico estado de derecho. El PNR surgió para institucionalizar las luchas entre las facciones posrevolucionarias y cohesionarlas a través de mecanismos pacíficos para el reparto del poder. No hubo conciencia en esa época porque no era apremiante para los jefes revolucionarios el crear un sistema político competitivo.

El resultado de la creación del nuevo régimen después de 1929, fue el de un sistema político centralista, estatista, inclusivo, con rasgos corporativistas. La Presidencia de la República se convirtió en el eje y centro de la vida nacional, donde el resto de los poderes y factores de influencia política, como el mismo partido hegemónico, eran elementos dependientes de ella; sus satélites. El Presidente, además de sus atribuciones constitucionales, ha tenido otras no menos importantes que la teoría constitucional ha denominado metaconstitucionales y que reforzaron su preeminencia.

El Legislativo quedó formal y materialmente como poder disminuido. Los poderes del Presidente y el hecho de que el sistema de partidos fuera hegemónico, hicieron que la labor legislativa y de control que este órgano debía realizar sobre el Ejecutivo fuera nula. El régimen, sin embargo, no ha sido monolítico. Ha evolucionado, tuvo su fase de articulación y de creación, así como la de esplendor, pero a últimas fechas está en franco debilitamiento, lo que ha traído consigo la apertura política y ciertas reformas constitucionales y legales, algunas de las cuales han favorecido indudablemente al Poder Legislativo.

Además de las reformas electorales que a partir de 1963 han beneficiado la construcción paulatina de un sistema de partidos más competitivo, se percibe un incremento lento pero constante a favor de una política de control del Ejecutivo y de mayor pluralismo. Entre estas reformas destacan: la facultad de la Comisión Permanente del Congreso de la

Unión para convocar, de oficio o a propuesta del Ejecutivo, a sesiones extraordinarias del Congreso o de alguna de las cámaras, derogando así el artículo 89 fracción XI, que la contemplaba como facultad discrecional del Presidente de la República (reforma del 24 de noviembre de 1923); en 1933 se amplió el periodo de ejercicio de los diputados y senadores de dos a tres años y y de cuatro a seis, respectivamente, para hacerlos congruentes con la ampliación del periodo presidencial. En 1938, el artículo 49 constitucional hizo patente la prohibición de otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar fuera de los casos previstos en el artículo 29 y en el 131 de la Constitución. En 1974, se extendió el derecho de las cámaras para citar, además de los secretarios de Estado como se preveía, a los jefes de los departamentos administrativos y a los directores de los organismos de la administración pública descentralizada. En 1977, se incorporó el sistema mixto electoral con dominante mayoritario, se facultó a la Suprema Corte para investigar la violación del voto público, se declaró la inviolabilidad del recinto congresional, se determinó que la Ley Orgánica del Congreso no puede ser vetada por el Presidente y se concedió el derecho de las cámaras para integrar comisiones de investigación. En el sexenio de De la Madrid se estableció un doble periodo de sesiones para el Congreso de la Unión y la renovación del Senado cada tres años, entre otras medidas que afectan directa o indirectamente al Poder Legislativo, como son las reformas electorales que se han venido sucediendo desde 1963. En el sexenio de Salinas de Gortari, las reformas electorales han propiciado un mayor juego político de las cámaras y una representación cada vez menos dominada por el PRI. La incorporación en el Senado de senadores de representación de la primera minoría, aunque se sobrerrepresente al PRI por el diseño de la reforma, implica un paso que dará vida al Senado.

No obstante esas y otras reformas constitucionales y legales, el Presidente sigue subordinando al Poder Legislativo y a muchos de sus miembros. Las razones de esto son la disciplina de partido y la ausencia de democracia interna en el PRI, así como el hecho de que toda carrera política en las filas del oficialismo no depende exclusivamente de la sagacidad o del esfuerzo político, sino de la lealtad al

Los poderes del Presidente y el sistema de partidos hegemónico hicieron que la labor de control del Legislativo sobre el Ejecutivo fuera nula



SERGIO MENDOZA

Presidente en turno y de la sujeción a principios como la obediencia, la ausencia de crítica, y el hecho de saber, en el caso de los representantes populares del PRI, que su designación no es producto de un resultado democrático.

Además de estas razones políticas, es obvio que las reformas no han sido de fondo. El Poder Legislativo nacional precisa ser un auténtico poder. Evidentemente que ello no depende en exclusiva del Poder Legislativo, sino del proceso de transición a la democracia. Si éste es exitoso, la preponderancia del Legislativo será consecuencia de los arreglos que definan el futuro constitucional e institucional del país. Por otra parte, dado que los Estados democráticos siguen siendo Estados de partidos, a pesar de la crisis de éstos, las características y el funcionamiento futuro del Poder Legislativo tendrán relación con la forma que asuma el futuro sistema de partidos competitivo y la naturaleza del Estado de partidos.

El sistema de partidos será más o menos plural dependiendo, entre otras cosas, de la legislación político-electoral, de si el componente de representación proporcional del sistema electoral pasa a ser dominante, de si se incluye o no algún umbral electoral como el de Alemania Federal, de si se mantiene o no el actual esquema de registro de partidos y, principalmente, de si el régimen sigue siendo fundamentalmente presidencialista.

Paso a explicarme: de todos es sabida la famosa Ley de Duverger, revisada posterior-

mente por Nohlen y Sartori, en el sentido de que los sistemas electorales de mayoría favorecen a los sistemas bipartidistas y los sistemas electorales de representación proporcional a los sistemas pluripartidistas. Ese principio o ley electoral, se debe matizar atendiendo a otras cuestiones del diseño institucional. Es el caso del umbral electoral, que en Alemania permite la representación partidaria en el *Bundestag* (Cámara baja) sólo a aquellos partidos que cuentan con más del cinco por ciento del electorado, con lo cual el sistema de partidos alemán es pluralista pero limitado.

El esquema muy latinoamericano de registro de partidos con efectos jurídicos constitutivos, que es muy cuestionable desde el plano de la constitucionalidad, se ha convertido en una compuerta que inhibe o favorece artificialmente la aparición de nuevos partidos o su reducción.

En cuanto al sistema presidencial, es muy conocido ya por la ciencia política que un sistema de este tipo no funciona en forma adecuada con un sistema multipartidario y sólo funciona con estabilidad con un sistema bipartidista. Los problemas para la funcionalidad del sistema han sido debidamente detallados, entre otros, por Linz y Valenzuela. En particular, se ha indicado que los partidos en el régimen presidencial tienden a ser débiles o desarticulados y que el poder presidencial al pretender representar a toda la población, hace poco fértil el terreno para el fortalecimiento de los partidos, pues el Presidente siempre se sentirá por encima de ellos y aun de su propio partido.

Es, pues, el presidencialismo una puerta fácil para el populismo y para las políticas personalistas, con merma para la composición de una clase política profesional y responsable, lo cual es indispensable para el funcionamiento de las democracias modernas. Además, el sistema presidencial, al ser un juego de suma cero —en donde el ganador se lleva todo— profundiza la polarización política y social, y favorece los procesos de quiebra de la democracia, según exploró Valenzuela con el caso chileno previo a la dictadura militar, pues un Presidente que llega a la máxima magistratura con el 36 por ciento de los votos, en un sistema multipartidario no puede representar más que a sus electores. Un sistema multipartidario con un régimen presidencial es un fórmula explosiva.

Los sistemas electorales de mayoría favorecen a los sistemas bipartidistas y los de representación proporcional a los sistemas pluripartidistas

La transición también traerá a colación, en el plano jurídico, los problemas que enfrenta el Estado de partidos, y así, en primer término, será fundamental regular con mayor detenimiento la vida interna partidaria, para —entre otros aspectos— establecer auténticos mecanismos de control al funcionamiento y la organización intrapartidarios. De no asumirse una posición de este género, repetiremos los mismos vicios de las democracias consolidadas y haremos de los órganos del Estado botín para los partidos, alentando de paso el rechazo de los ciudadanos a los partidos y, por consiguiente, la tentación siempre recurrente del populismo y el fascismo.

Como segunda sugerencia, deberíamos incluir auténticos órganos de control constitucional ajenos e independientes a los partidos. Órganos donde ellos no puedan meter las manos y que fiscalicen la vida de las instituciones dominada por los partidos en las democracias consolidadas. Tales órganos con independencia deben ser: un tribunal constitucional, un tribunal de cuentas, un fiscal general del Estado, el defensor del pueblo, el banco central y los órganos electorales.

La tercera recomendación nos obligará a profundizar en el campo de los medios de comunicación. México está necesitado de medios de comunicación plurales y abiertos. Por lo tanto, la legislación debe reformarse para revisar el régimen de concesiones y autorizaciones, con el fin de estipular que el control de los medios públicos esté en manos de los partidos o un órgano autónomo, así como para obligar a los medios para que sigan códigos éticos en la información, que estén debidamente consensuados entre ellos. Y de paso, además de legislar sobre el derecho a la información, instituir por ley derechos a los lectores, como el de rectificación y medios de garantía como el *ombudsman* de los medios.

El Estado de partidos que el México democrático exigirá, requerirá de una reforma institucional integral. Nuevos equilibrios entre los poderes, entre la federación y las entidades federativas; nuevos mecanismos de aliento a la vida política municipal, pero principalmente el fortalecimiento de poderes tan maltrechos como el Legislativo.

¿Cómo?

Algunas medidas, de prevalecer el régimen presidencial, podrían ser: la concesión de mayores atribuciones a los grupos parlamen-

tarios de la oposición para que estuvieran en capacidad de pedir información al Ejecutivo sobre cualquier asunto de gobierno; regular que las comisiones de investigación pudieran constituirse con una minoría de miembros del Legislativo para fiscalizar tanto la administración pública centralizada como la descentralizada; prever que el Poder Legislativo, de manera proporcional a su composición, controle los medios de comunicación pública; regular el derecho de consulta para que el Ejecutivo antes de tomar alguna medida trascendental en materia de política interior o exterior, acuda al Poder Legislativo; se regulen las facultades de las pequeñas minorías de miembros de las cámaras para convocar a sesiones extraordinarias; se establezca en el Senado la mayoría calificada para la ratificación de importantes funcionarios públicos; se obligue al Ejecutivo a presentar el presupuesto de egresos y la cuenta pública con mayor anticipación; se sustituya la actual obligación del informe presidencial por un debate entre el Presidente y los principales líderes de los grupos parlamentarios; se regule la carrera legislativa; se establezca el presupuesto de las cámaras en la Constitución para no sujetarlo a la negociación con el Ejecutivo; se determine que tanto en la designación como en la remoción de los miembros del gabinete, participe el Legislativo; se acuerde la independencia absoluta de la Contaduría Mayor de Hacienda y que sus miembros sean designados por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados.

Un sistema multipartidario con un régimen presidencial es una fórmula explosiva



SERGIO MENDOZA



Poder Legislativo: sólo destellos

Juan José Rodríguez Prats

La presencia del Poder Legislativo en la historia de México ha sido discontinua y sustentada en escasos destellos derivados más de circunstancias nacionales conflictivas o de personajes descollantes en el escenario nacional, que de una cultura política que estimule y vigorice la práctica parlamentaria.

Si analizamos el siglo pasado, destacaríamos los debates en los orígenes de nuestra vida independiente; las participaciones de Mariano Otero en la década de los cuarenta; el Congreso de 1857 como la página tal vez más relevante del Poder Legislativo, y algunos escasos personajes en el periodo del porfiriato. En el presente siglo, habría que anotar que los debates del Congreso del 17 son bastante pobres. Hubo, ciertamente, alguna lucha entre los bloques en los veinte y posteriormente el Congreso de la Unión entró en un largo letargo con honrosísimas excepciones hasta la década de los sesenta donde, en virtud de las modificaciones realizadas, se le da participación a las minorías.

¿A qué se debe —nos preguntaríamos— la escasa vida parlamentaria en México? Se nos ocurren muchas respuestas: obviamente, la preeminencia notable del presidencialismo; el hecho de que el Congreso se integra más como reflejo de las estructuras corporativas, que en el interés de vigorizar el debate nacional y, desde luego, como parte de la cultura política del mexicano, que no ha visto precisamente en el escenario de las cámaras el lugar idóneo para ilustrarlo sobre los asuntos nacionales.

Juan José Rodríguez Prats es diputado federal por la tercera circunscripción. Abandonó el grupo parlamentario del PRI y en la actualidad pertenece a la fracción del PAN, partido que lo postuló como candidato a la gubernatura de Tabasco. Licenciado en derecho. Autor de diversos libros, entre ellos, *La política del derecho en la crisis del sistema mexicano* y una biografía de Adolfo Ruiz Cortines.

A pesar de todo lo anterior, ¿es factible hoy en día intentar la creación de nuevas instituciones que sustituyan al Poder Legislativo, cuando precisamente la tendencia mundial señala la vigorización de la vida parlamentaria de las naciones? Definitivamente creo que no. Por lo tanto, la gran reforma en el devenir de México debe consistir en el fortalecimiento de la presencia, en todos los órdenes, del Poder Legislativo. Pero, desde mi punto de vista, esto no se logrará a base de “presidencialazos”, sino que su regeneración o surge del mismo legislador, o éste tendrá que conformarse con añorar y esperar solamente destellos.



Rebasar la trinchera de las demandas y las denuncias

Carlos Jiménez Macías

La vida política nacional y particularmente la actividad parlamentaria, está avanzando hacia nuevos y más complejos estadios. Desde hace por lo menos tres lustros, en México transitamos por un proceso transformador de aproximaciones sucesivas, mediante el cual la política se ha alternado como causa y efecto de una realidad económica y social que cambia aceleradamente.

Se han acentuado en nuestro país la pluralidad y la diversidad como expresiones políticas colectivas y organizadas. Elementos que son el resultado, a la vez, de una situación mundial en la cual los flujos de ideas y de corrientes de pensamiento liberan barreras y traspasan fronteras. Se consolida, como parte

Carlos Jiménez Macías es senador de la República por el estado de San Luis Potosí. Secretario general del Comité Ejecutivo Nacional de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Fue diputado federal en la LII Legislatura. Licenciado en psicología. Perteneció al PRI.

El Congreso se integra más como reflejo de las estructuras corporativas, que en el interés de vigorizar el debate nacional

de la conciencia social, la idea de que no son las uniformidades ni los igualitarismos forzados los que apuntalan a la democracia, sino que por el contrario, la cancelan.

Para un mayor número de segmentos sociales, la práctica parlamentaria ha ido adquiriendo, por lo tanto, una nueva dimensión. Buscan por diferentes medios estar y sentirse representados en el Poder Legislativo, ya que en él la contienda electoral, la controversia política y la confrontación de ideas y proyectos para el país, encuentran con mayor frecuencia y regularidad el terreno privilegiado y por excelencia para dirimirse.

En esas condiciones habrá de darse el próximo relevo de representatividad en las cámaras de Diputados y de Senadores. Y precisamente, las modificaciones que entrarán en vigor en esta última apuntalan positivamente el sentido democratizador antes señalado.

Sin embargo, para el nuestro, que es un sistema político de partidos que en su mayoría no alcanzan aún a representar sectores e intereses sociales bien definidos y numéricamente significativos, se presentan retos importantes que habrán de determinar el sentido futuro de la actividad parlamentaria.

Hay una creciente presencia de segmentos sociales muy específicos que habían estado excluidos o automarginados de la participación política directa y que hoy buscan incorporarse a las cámaras legislativas sin mayor compromiso, en términos ideológicos y de disciplina política, que el adquirido con las bases sociales a las que representan. En la medida en que los partidos les abran o no las puertas para otorgarles espacios parlamentarios bajo esas condiciones, podremos ver, por lo menos, dos tipos diferentes de actividad política en las cámaras.

Una, basada en equilibrios políticos fundamentados en las fracciones parlamentarias de los partidos, pero más complejos e intermedios por la autonomía relativa de los representantes de las organizaciones sociales. En este caso, la movilidad de las decisiones sería muy variable y, dependiendo de la presencia numérica de cada partido, podrían predominar solamente mayorías relativas diferenciadas en cada uno de los temas que se traten. En términos de inclusión social se incrementarían significativamente la representatividad parlamentaria. En cierto sentido, se verían fortalecidas las opciones políticas inde-



SERGIO MENDOZA

pendientes y el peso político de los partidos más pequeños sería superior a su peso numérico expresado en votos.

Por otro lado, si lo que predomina es la representación parlamentaria a partir de los intereses y las disciplinas partidarias, tendremos el reforzamiento de una tendencia ya presente de lo que se ha dado en llamar la *partidocracia*: acuerdos y desencuentros en bloque a partir de las fracciones parlamentarias; decisiones a partir de los dirigentes partidarios y no necesariamente de los legisladores; autonomía legislativa restringida por el ejercicio prioritario de la disciplina partidaria, y representatividad social disminuida debido a que los legisladores pueden o no responder directamente a las estrategias y los intereses de sus electores.

La historia parlamentaria posrevolucionaria en nuestro país no es ajena a ninguna de las dos posibilidades. Por el contrario, al sintetizarlas en forma peculiar, ha permitido mantener la unidad nacional a lo largo de este siglo. No obstante, el hecho de que a la sociedad mexicana moderna se le presenten opciones políticas con proyectos diferentes; es decir, partidos políticos que para algunos niveles de gobierno tienen viabilidad de acceder al poder, hace que las formas que adopte la relación que los partidos establezcan con la sociedad en los procesos electorales venideros, sea determinante para las características futuras del Poder Legislativo.

El otro factor determinante será el tipo de legisladores y parlamentarios que la sociedad

Si los intereses y las disciplinas partidarias predominan en la representación parlamentaria, se reforzará una tendencia ya presente: la partidocracia

y los partidos se den. Las circunstancias cambiantes presentan para las cámaras condiciones en cierto sentido contradictoria entre sí. Por una parte, obligan a incluir, para legitimar su representatividad, a dirigentes políticos y sociales cuya "volatilidad" es alta, dado que hay un mayor reciclamiento de los liderazgos modernos. Por la otra, la necesidad de consolidar un marco jurídico nacional dinámico y estable (que no rígido ni inmutable) que sostenga el pacto nacional para la democracia y la justicia social, reclama de un aparato legislativo con experiencia, sólido y con memoria histórica; esto es, obliga a la profesionalización de la carrera legislativa. Poder combinar ambos elementos será vital para que el Poder Legislativo no se vea reducido a la trinchera de las demandas y las denuncias (necesarias para insuficientes), pero para que tampoco se paralice como un cuerpo de eruditos alejados de su realidad.

Para el Poder Legislativo y para el sistema parlamentario, las opciones que habrán de delinear su perfil futuro están por definirse. De lo que podemos estar plenamente seguros es que se ha enfilado por una ruta sin retorno. Es el camino por el cual se está consolidando y perfeccionando nuestra democracia. El punto y la velocidad de llegada depende cada vez más de la voluntad de todos los actores políticos. Será de beneficio y para el engrandecimiento de México si en los próximos procesos electorales y en las confrontaciones parlamentarias mismas, se saben poner por encima de

todo y antes que nada, la urgente necesidad de mantener sin simulaciones y por la vía pacífica, la representación efectiva de la sociedad y la unidad nacional.



Diálogo, dignidad y autonomía

Fernando Estrada Sámano

En la historia y práctica parlamentarias de décadas recientes en nuestro país, no han sido infrecuentes los fenómenos que, no por acostumbrados, pueden resultar aceptables políticamente ni, menos, serviciales para los mexicanos; el apresuramiento en el análisis y el debate de iniciativas múltiples; las sesiones interminables, en veces de todo un día, noche y día siguiente, aun en los inicios de la actual LV Legislatura; la falta de conocimiento y de información para la mayoría de los diputados en muy variados asuntos, respecto de los cuales se supone hemos de emitir votos responsables.

En ocasiones diversas y numerosas, para los diputados de todos los partidos ha habido la imposibilidad de formar una opinión madurada y una decisión y juicio legislativos que pudieran con orgullo presentarse a los electores, en rendición de cuentas del ejercicio del poder que ellos nos han delegado.

Puede reafirmarse, una vez más, lo repetido en estas décadas de nuestra historia política: la inaceptabilidad, por ejemplo, de un sistema de concentración numérica de proyectos en unos cuantos días, y el apresuramiento para pasar por encima de ellos, que no para analizar y aprobar los mismos. En tales u otras



SERGIO MENDOZA

Fernando Estrada Sámano es diputado federal por la cuarta circunscripción. Secretario de la Comisión de Educación. Fue diputado federal en la XLIX Legislatura. Licenciado en letras clásicas y en filosofía, con maestría en ciencia política y doctorado en sociología política. Perteneció al PAN.

ejemplificaciones, aceptar indefinidamente y como una suerte de costumbre inveterada e insuperable modos parecidos de proceder, ha sido y podría seguirlo siendo, conducta destacada de irresponsabilidad; esto es, de incapacidad para responder adecuadamente por las propias decisiones y acciones.

Así, parecería urgente y obvia, además de altamente útil en términos de desarrollo político democrático, la revisión rigurosa y serena de nuestra historia parlamentaria posrevolucionaria y los cambios durante ella registrados.

Fuente insustituible para el investigador, grandemente subutilizada hasta ahora, es el *Diario de los Debates*. No revela el todo del acontecer parlamentario, pero sin duda dice mucho, muchísimo.

Costumbres y maneras de proceder, tienen implicaciones para la vida parlamentaria de México, que deben según creo, preocuparnos a todos e impulsarnos, ojalá, a la honrada búsqueda conjunta de soluciones viables.

Tiene ello que ver con la naturaleza y función del Parlamento.

El Congreso, en último término, es la realización, la expresión de la antigua tendencia de dividir y distribuir el poder político. División de poderes que puede y debe ser colaboración, que es y puede ser, en mejor manera, distribución del trabajo y de las funciones de gobierno. Que debería y podría ser mecanismo eficaz de distribución y de control del poder de decisión.

Es el Congreso equilibrio y contrapeso, y la función fundamental de legislar es, en el fondo, la construcción del derecho, la definición de normas civilizadas para la vida y las relaciones sociales, el encuentro y la expresión de las demandas del pueblo, representado con mayor o menor fidelidad, con el poder político y con la estructura gubernamental.

Es intento de estructuración de condiciones sociales y de relaciones de justicia entre las personas, en una sociedad y en un momento histórico determinado, y con repercusiones a futuro.

Por lo que el Poder Legislativo debe ser, en estas décadas los diputados de Acción Nacional no nos hemos sumado a votos faltos de reflexión y de responsabilidad.

Porque el Poder Legislativo debe ser ejercicio responsable de la representación y del mandato que el pueblo ha conferido con mayor o menor claridad.

Porque el *congreso* es eso, *convenir* de inteligencia, de talentos, de voluntades, de visiones y filosofías políticas, de adhesiones a programas de bien común para el país. Porque es *convenir*, es búsqueda conjunta de soluciones responsables y aplicables al México de hoy y del futuro.

Porque es parlamento y diálogo —*diá-logos*: “palabra que pasa a través”— verbo que es escuchado y meditado, no solamente resonancia vacía en los tímpanos, ni cacofonía ininteligible, ni amontonamiento incomunicado de monólogos. Es diálogo y parlamento, cuyo verbo implica posiciones anteriores de reflexión y de conocimiento.

Y en este parlamento, en este encuentro de posiciones y de proposiciones para el bien del país, la emisión del voto debe darse con conciencia legislativa, que es conocimiento común y compartido, acceso a la información, respeto a la evidencia, meditación sobre argumentos, respeto y tolerancia a los puntos de vista contrarios.

Conciencia que es estudio, análisis, tema de una posición lúcida, no basada en instintos más o menos justificados de preferencia partidista.

Y porque el Congreso es palabra y parlamento, en sus dos sentidos, de *hablar* y de *parlamentar*, de exponer y de encontrar acuerdos, de discutir y de llegar a compromisos políticos; esto es, de alcanzar transacciones políticas honradas y públicamente comprobables y exigibles, por ello todos los diputados de todos los partidos han de tener oportunidad de analizar, de estudiar e informar, de discutir, de decidir.

En el proceso de decisiones parlamentarias, en el sentido del voto en temas múltiples, en conductas políticas determinadas con respecto a aquellas ocasiones variadas, arriba mencionadas, desde el punto de vista de quien esto escribe, la implicación política de fondo ha tenido que ver en estos lustros de nuestra historia, con la defensa, el fortalecimiento, la elevación de la dignidad y del decoro del Congreso mexicano.

Decoro que es serena y firme conciencia de lo que se es, equilibrada congruencia entre el ser, el hacer y el aparecer. En nuestro caso, como cuerpo colegiado, poder independiente y real para normar el ejercicio del poder político y las relaciones entre las personas y los grupos en nuestra sociedad.

Parecería urgente y obvia la revisión rigurosa y serena de nuestra historia parlamentaria posrevolucionaria

Poder, en verdad, para transformar y crear condiciones y estructuras de una realidad nueva y de una historia humana más justa.

Porque la naturaleza y las funciones del Congreso puedan ser algo similar a lo aquí expuesto, porque seguiría siendo inaceptable un sistema de legislación basado a veces en argumentos de autoridad o en urgencias de tiempos y de supuestas necesidades políticas, quizás igualmente desagradables para todos los miembros del Congreso. Por ello la urgente necesidad de revisar procedimientos y conductas parlamentarias mexicanas, por eso lo impostergable de adecuarlas y hacerlas capaces de responder y de auténticamente representar los cambios, vastos y plurales, de una sociedad política mexicana compleja, que vive en el umbral del siglo XXI, y precisamente pensando en los mexicanos que habrán de hacer y de vivir esa historia nuestra del mañana.

Esto, sugiero, es el Congreso, esta la misión que, a mi ver, debemos desempeñar, estas son las responsabilidades que debemos descargar y por las cuales hemos de responder ante el pueblo.

Ha de reavivarse, una vez más, la esperanza de que en este Congreso nuestro, en este Parlamento que nosotros hacemos y somos, se acorte más la distancia entre lo que debe ser y lo que fácilmente puede ser el Poder Legislativo mexicano.

Al recibir y aceptar la invitación amable para presentar esta colaboración, pensé en la reproducción de los párrafos precedentes, aquí transcritos con adecuaciones sólo menores.

Se produjeron por quien esto escribe, en el seno del Congreso y en el curso de las labores de la XLIX Legislatura, en los últimos días de diciembre de 1973.

De ahí la mención a décadas recientes de nuestra historia parlamentaria.

Me parecería que las tesis fundamentales aquí reproducidas continúan presentando actualidad, validez y exigencia. Así, la necesidad vital para el país de la división en el ejercicio del poder político; el decoro y la dignidad del Poder Legislativo; la serena autonomía del Parlamento; la capacidad de responder ágilmente a las necesidades ingentes y cambiantes de México y de encontrar, entre todos, soluciones civilizadas y viables a nuestros problemas y conflictos como sociedad.

Temas diversos, a la vuelta de los lustros, por necesidad vienen de nuevo a tocar a las puertas de nuestra historia. Así, por ejemplo, la reelección de los parlamentarios y la profesionalización de sus funciones; la actualización de nuestras disposiciones legales y reglamentarias, por tan diversos motivos anacrónicas o desaprovechadas; y, en general, las relaciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo en nuestra patria.

Vastos y complejos cambios hemos experimentado en la sociedad mexicana. La pregunta relevante para la actualidad y para el futuro es si el Parlamento ha cambiado a la par y, sobre todo, si ha de responder a las exigencias y a las expectativas de los mexicanos de hoy, de cara al futuro.

Sería evidente para muchos, entre los que me cuento, que México se encuentra en vísperas y anuncio de mutaciones sustanciales, particularmente en cuanto toca a relaciones de poder en nuestra sociedad y, por ende, al proceso político de decisiones. He de hacer votos, como parlamentario, porque todos tengamos lucidez y responsabilidad para arribar a tales cambios y lograr una transición pacífica a la vida democrática plena.

En ello, la división y autonomía de los poderes, la vida actuante y moderna del Parlamento, son condiciones inescapables y urgentes para la construcción del Estado democrático de derecho.

Es inaceptable un sistema de legislación basado a veces en argumentos de autoridad o en urgencias de tiempos y de supuestas necesidades políticas





Legislar, nuestra tarea central

Jorge A. Calderón Salazar

A lo largo de 30 meses de trabajo legislativo, los diputados de la LV Legislatura hemos acumulado diversas experiencias. A continuación presento algunos comentarios al respecto.

De entrada, deben recordarse las difíciles condiciones en que iniciamos nuestras actividades, el 1o. de noviembre de 1991, en el recinto alterno del Centro Médico, sin contar con la infraestructura y equipos de apoyo que requeríamos. En un tiempo récord tuvimos que dictaminar sobre la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos, así como analizar la Cuenta Pública de 1990. Además, se discutieron las reformas al artículo 27 constitucional y diversas iniciativas de ley propuestas por el Ejecutivo federal.

Así, cuando apenas se estaban instalando las diversas comisiones y se iniciaba la configuración de grupos de asesores de las diversas fracciones parlamentarias, se trabajó con premura y precipitación en asuntos de trascendental importancia. Lamentablemente, esta práctica de votar extensas iniciativas sin disponer del tiempo necesario para su estudio y sin poder realizar consultas ciudadanas con los sectores afectados por las leyes que se reformaban, se convirtió en un hecho recurrente.

A lo largo de 1992, se produjo una gradual normalización de las actividades de la Cámara de Diputados y finalmente regresamos al recinto de San Lázaro. Pero, como es de todos conocido, el deterioro sufrido por años de abandono era de tal magnitud que ha sido necesario continuar hasta la fecha las obras de reconstrucción, y estando próximo el término

de la actual legislatura seguimos laborando en un conjunto de edificios inconclusos con las consabidas molestias e incomodidades que esto implica.

Lo expuesto muestra que ha existido una grave subestimación de la necesidad de que la Cámara de Diputados cuente, desde el inicio de cada legislatura, con la infraestructura necesaria para el adecuado desempeño de sus funciones. Sólo así podrá cumplirse cabalmente el principio de separación de poderes, que establece la Constitución General de la República.

Otro aspecto sobre el que debe reflexionarse es la importancia de que cada diputado, independientemente del grupo parlamentario al que pertenezca, cuente con la asesoría necesaria para estudiar en forma rigurosa las iniciativas de ley que en cada periodo se someten a su consideración y votación. No se respeta la investidura de un legislador federal cuando, con frecuencia, funcionarios del Poder Ejecutivo asisten a reuniones de comisiones a exponer, con aires tecnocráticos, las virtudes de tal o cual iniciativa presidencial y los diputados carecen de información propia para decidir en conciencia el sentido de su voto. Peor aún, existieron numerosos casos en que se recurrió a la disciplina de partido para imponer el voto cuando por objeciones fundadas existía intención de votar en contra de las propuestas del Ejecutivo federal.

Cada diputado debe contar con la asesoría necesaria para estudiar en forma rigurosa las iniciativas de ley



MARTÍN SALAS / IMAGEN LATINA

Jorge A. Calderón Salazar es diputado federal por la primera circunscripción. Secretario de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. Licenciado en economía con diplomado en ciencias sociales. Perteneció al PRD.



ANDRÉS GADAY

Quizá el desinterés con que numerosos legisladores siguieron durante dos años y medio numerosos debates, obedece a que, con frecuencia, los mismos les eran ajenos por no haber recibido la adecuada información sobre los temas o porque no se daba, en algunos grupos parlamentarios, la libertad de conciencia para expresar en tribuna, en forma libre y autónoma, sus puntos de vista.

La creciente complejidad de los temas que se someten a la consideración de los legisladores hace necesario un trabajo legislativo de alta calificación y especialización. En consecuencia, se desvirtúa su labor cuando en la óptica de algunos partidos políticos se concibe que la tarea de los diputados debiera ser, prioritariamente, la de gestoría y tramitación de asuntos diversos. Evidentemente, compartimos la importancia de las tareas políticas de los diputados en relación con los ciudadanos de sus distritos y circunscripciones, pero consideramos que ello no debe hacerse sacrificando la función central de **legislar** que la Constitución asigna a los diputados federales.

Hago votos porque los integrantes de la LVI Legislatura examinen cuidadosamente nuestras experiencias, mejoren prácticas legislativas, cuenten con la infraestructura y la asesoría necesaria para sus labores, respeten las normas democráticas al interior de los diferentes grupos parlamentarios y se fortalezca el rol constitucional del Congreso de la Unión como parte integral de los poderes de la federación.

Necesario, un trabajo legislativo de alta calificación y especialización



Influencia determinante

Guillermo Zúñiga Martínez

Con las reformas constitucionales que se han dado en los últimos tiempos, es incuestionable que el futuro del Congreso de la Unión es promisorio. Actualmente cuenta con una Cámara de Diputados dinámica, activa, donde todos los grupos sociales del país se encuentran representados y donde los diversos criterios que analizan los problemas nacionales se manifiestan constantemente para encontrar soluciones viables a los grandes problemas que confronta el país. Sin lugar a dudas se ha avanzado.

Pero la reforma que dará origen a una Cámara de Senadores donde la oposición institucionalizada tendrá mayor representatividad, será trascendente y vital en los años por venir.

Con los senadores de minoría, se verá totalmente fortalecida la vida democrática interna de ese alto cuerpo colegiado.

Seguramente que los partidos políticos con registro postularán a sus mejores hombres para que en las entidades federativas donde tengan mayor presencia, puedan lograr escaños en la Cámara de Senadores y lo que se vislumbra con esta medida es que los debates con mayor fuerza e interés se van a dar tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, ya sea en su función de cámaras de origen o revisoras.

La vida democrática de México, a pesar de lo que otros afirmen, se ha enriquecido estos últimos años porque se ha aprovechado la fuerza legislativa del Congreso de la Unión para darnos normas que permiten avances incuestionables en la vida cívica y cultural de nuestro pueblo. El próximo Congreso de la

Guillermo Zúñiga Martínez es presidente de la diputación permanente del Congreso de Veracruz. Perteneció al PRI.

Unión será diferente en cuanto a su trabajo, proyección y calidad por su misma conformación. Las tareas que se avecinan van a ser cada día más complejas, pero más ricas en cuanto a sus resultados.

Ambas cámaras, en los años próximos, ejercerán con plenitud sus facultades exclusivas y el Congreso también, pero de manera distinta porque el planteamiento de los problemas y formas de resolverlos tendrá toda una gama de opiniones que serán conocidas en el ámbito nacional y que orientarán de manera determinante a toda la población.

Por estas razones, el nuevo Congreso contemplará expectativas que los politólogos y analistas de nuestro tiempo tendrán que estudiar con el mayor cuidado, porque su influencia será determinante en la orientación de las grandes líneas políticas de nuestro país.



Un nuevo parlamentarismo

Francisco Arroyo Vieyra

En vísperas de un nuevo siglo, y con la fatalidad de estar cumpliendo un ciclo temporal que busca oxígeno, la modernización del Poder Legislativo es un tema que de ninguna manera podremos evitar. Tiene que ver, evidentemente con la separación de los poderes de la Unión, pero básicamente con la sedimentación de la madurez política que hayamos logrado fraguar a lo largo de los últimos años en los que la emergencia democrática resulta por demás estruendosa.

La abrazadora presencia del poder presidencial, no sólo producto de nuestro diseño constitucional sino de la más pura tradición

políticosocial de toda la historia de México, ha perfilado nuestra historia parlamentaria. El proceso dialéctico de las decisiones políticas generadas al interior del sistema, recorre los caminos de las tesis y antítesis, buscando el ideal dentro de lo posible y, aun cuando se confronta con la limitante tajante de la realidad inexcusable, no se ha generado un balance jurídico real que asome el rostro de un Poder Legislativo acorde con los requerimientos del control que la sociedad contemporánea exige con puntualidad.

El Poder Legislativo, que es naturalmente el espacio político por excelencia y reflejo de México con sus virtudes y defectos, se apresta a mutar dentro de una catarata de metamorfosis que parece afectar a gran parte de las instituciones sociales de nuestro tiempo.

Sería simplista pensar que la transformación del Poder Legislativo depende sólo de la voluntad política del Poder Ejecutivo para declinar ciertas facultades en favor de las cámaras. No tengo duda de que el problema se resolverá de entrada, sí, pero el plantearlo de esa manera ofendería la dignidad del Parlamento y no generaría con toda solidez los equilibrios que se requieren para lograr uno de los valores más preciados de la actualidad: la gobernabilidad. Una mayoría compacta acorde con el Ejecutivo se convierte en garante de un proyecto de gobierno y aporta los espacios necesarios para que los hombres puedan desarrollarse en paz y libertad. El hacedor del derecho tiene que pensar en éste como una



Francisco Arroyo Vieyra es diputado federal por el I distrito de Guanajuato. Secretario del Instituto de Investigaciones Legislativas. Licenciado en derecho. Articulista de El Sol de León y El Nacional de Guanajuato. Perteneció al PRI.

ANDRÉS GARAY

forma cultural normativa que auxilia al hombre en su proceso de liberación.

Luego entonces, tratando de hacer un ejercicio de síntesis, dejo a la consideración de los interesados en el tema un par de vertientes que pudieran acercarlos a dotar al Poder Legislativo del espacio de maniobra suficiente para frenar alguna decisión que en el futuro pudiera resultar controvertible, visualizar un nuevo calendario para que los tiempos permitan modificaciones a las reformas fiscales que orienten al país hacia un modelo o economía considerado y agilizar los mecanismos de comunicación con las diversas esferas del poder público.

Vertientes

Externa: Modificar la legislación constitucional y algunas reglamentarias, fundamentalmente en lo que se refiere a la relación con los demás poderes y con el resto de los integrantes del Constituyente Permanente.

- En lo que se refiere a las relaciones con el Poder Judicial, sería interesante agilizar la comunicación, de tal suerte que la Corte, en funciones del control constitucional, haga llegar todas aquellas jurisprudencias que afecten sensible y evidentemente la estructura de alguna norma, con el objeto de turnarla a la comisión correspondiente y evaluar su apego al marco legal.

- En relación con el Poder Ejecutivo, enumerar también los alcances de la excitativa y de la petición de información, de acuerdo con el 93 constitucional, y acotar términos para la expedición de reglamentos.

Interna: Revisar de manera integral la normatividad interna.

- Ajustar la legislación en lo que se refiere a los acuerdos entre partidos, que de hecho vienen rigiendo la vida cameral.

- Revisar en forma integral las facultades y la vida interna de la Contaduría Mayor de Hacienda.

- Ajustar la normatividad en materia de comisiones (quórum, tiempos, estructura, etcétera), de tal suerte que sean estos los espacios en donde auténticamente se deliberen las grandes cuestiones nacionales y evidencien con exactitud las posturas y reservas de los partidos políticos para el pleno cameral.

- Replantear todo lo referente a la administración de la Cámara de Diputados, funda-

mentalmente en todo lo que tiene que ver con la insuficiencia de apoyo a los diputados y la sobrada suficiencia de recursos (personales y materiales).

- Modernizar los sistemas de informática.

- Normar los alcances de la obligación gestora de los diputados.

- Enumerar con realismo las prácticas del pleno cameral y presupuestar las conductas que inhiben su buen desempeño.

La carrera parlamentaria

Si alguna circunstancia ha permitido la permanencia real del sistema político mexicano, ha sido la rotación de sus cuadros.

La permanencia de los legisladores en la vida parlamentaria se da mediante la novación del mandato popular, que les permite pasar de una cámara a otra.

Existe una sola forma de visualizar la probable reelección inmediata de (sólo) los diputados de representación proporcional, y para el efecto habría que acotar:

- Que la representación proporcional es reflejo de los documentos básicos de los partidos políticos que sirven de instrumento para plasmar un ideal de nación.

- Que en ese tenor, la movilidad de los diputados de representación proporcional tendrá la limitante de ser reflejo del acontecer de su partido.

- Que la novación del mandato popular se dará igual cada tres años, mediante el refrendo o no del voto por la lista propuesta.

Sobre el perfil de la representación de mayoría relativa:

- Perfiles muy arraigados en los distritos electorales del país. El electorado local no renunciará al derecho adquirido.

- Se puede tratar de hibridar la representación mayoritaria relativa plena, con algunos perfiles que se ajusten a las necesidades del manejo cameral; es más, hasta para cumplir con los compromisos corporativos ineludibles.

Metodología

El temario completo para la modernización del Poder Legislativo nos ocupa:

- La reflexión política que se tendrá que constreñir a puntos concretos que se apoyan en la propuesta de nuestra campaña presiden-

Se deben revisar en forma integral las facultades y la vida interna de la Contaduría Mayor de Hacienda

cial, tomando en cuenta que ha sido el PRI quien ha propuesto a lo largo del tiempo las modificaciones que constituyen avance democrático.

— La reflexión jurídica de la que puedan partir diversas iniciativas, fundamentadas y planteadas por los legisladores del grupo con la orientación externa de expertos en la materia.

Estos son unos primeros apuntes que me pueden llevar a buscar, no sin falta de atrevimiento, en los diversos caminos y disciplinas que la doctrina implica para ordenar la cauda de ideas que se desganan en cuanto aparece un tema de confronta tan interesante como el que nos ocupa.



SEBASTIÁN MENDOZA

Perspectivas del Congreso federal

Carlos Chaurand Arzate

El redimensionamiento de los regímenes presidenciales, la reciente disolución de algunos parlamentos nacionales y la recurrencia al tema sobre la crisis congresional, ubican en los primeros puntos del orden del día de las discusiones internacionales el debate sobre el futuro del Poder Legislativo y el Poder Legislativo del futuro.

Los mismos ingredientes que conforman el marco de referencia internacional y la reciente enmienda al artículo 56 de la Constitución federal, son condiciones decisivas para conferirle actualidad al tema en la agenda nacional.

El sesgo que ha seguido el tópico de la crisis parlamentaria desde la última posguerra, tan puntualmente documentado por Kelsen y Wheare; la vocación republicana de los mexicanos, reafirmada a lo largo de 170 años de vida institucional, y la tendencia renovadora

que deviene de la proyectada reforma del gobierno, hacen previsible no sólo la permanencia, sino también el fortalecimiento del Congreso de la Unión dentro del esquema tripartita del poder estatal.

Después de la última reforma al artículo 56 de nuestra Carta Magna, se hace posible la integración plural de la institución senatorial, la cual conserva y fortalece la función de salvaguardar la integridad de la cohesión del pacto de la Unión mediante la llamada garantía federal.

Con los datos con los que se cuenta, puede atisbarse en el horizonte inmediato de México, que para bien de la República el Senado mantendrá inalterable su función de hilo conductor de la participación de las entidades federadas, en la formación de la voluntad general del Estado mexicano. Y es que en nuestro país, esta institución no tuvo como génesis la imitación extralógica del bicamismo americano en la función legislativa, sino el acuerdo nacional de conferir la representación del pueblo a la Cámara de Diputados, y la salvaguarda de los intereses de los estados a la Cámara de Senadores.

Los objetivos manifiestos de la reforma del gobierno, hacen perceptible que los efectos de esa propuesta de renovación afecten más a la dinámica y evolución de la Cámara de Diputados que al desarrollo del Senado de la República.

Se anticipa como estrategia la refuncionalización del modelo tripartita del poder, mediante la vigorización de las atribuciones re-

Carlos Chaurand Arzate es presidente de la Gran Comisión del Congreso de Guanajuato. Perteneció al PRI.

presentativas, fiscalizadoras y, desde luego, las estrictamente legislativas de la asamblea parlamentaria.

Empero, cabe reconocer que hasta el momento la propuesta se reduce a la expresión de votos y propósitos, más que a la definición de instrumentos operativos, y se puede prever que estos últimos se refieran más al campo de la actividad respetuosa o tolerante del Ejecutivo respecto al marco normativo actual, que a la modificación de la estructura legal.

En un análisis como éste, no debe desestimarse la tendencia ya desatada (en Guanajuato, en el plano local ya existe iniciativa presentada) para la implantación de lo que se conoce doctrinariamente como el régimen democrático representativo.

La institucionalización de este modelo de democracia semidirecta mediante el establecimiento de instituciones como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, pareciera que demerita la importancia de la Cámara de Diputados como titular de la representación de la nación.

No obstante, en el sustrato de este sesgo, que advertimos puede modificar en breve el proceso de toma de decisiones nacionales, se ubica la idea de que el parlamentarismo tiene un valor puramente instrumental para que se cumplan las finalidades estrictamente democráticas.

La mayor o menor presencia de las asambleas legislativas, depende en este caso del

mayor o menor grado de importancia que se le quiera otorgar al ejercicio democrático.

O como bien dijo Kelsen: "la existencia de la democracia depende de la cuestión de si el Parlamento es un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era".



Más allá de los militantes partidistas

Hira de Gortari Rabiela

¿Qué esperamos de nuestros futuros legisladores? Esta es la pregunta que se me ha formulado. Sin duda, en los tiempos que corren las expectativas que los ciudadanos tenemos son considerables y desde mi perspectiva como ciudadano de una gran ciudad, trataré de responder. Más allá de respuestas evidentes, es importante iniciar mi respuesta reconociendo el terreno dentro del cual actuará el futuro Poder Legislativo. Así, es indispensable reconocer que la sociedad mexicana ha cambiado en forma considerable al convertirse el país en mayoritariamente urbano y con intereses y expectativas diversas, siendo el reto poder conciliarlos, respetando su pluralidad y encontrando los caminos para que se expresen.

Precisamente, si aceptamos lo anterior, es claro que las exigencias y expectativas de la población sobre el sistema político son cada vez más crecientes y al mismo tiempo más críticas. Me parece que en los próximos tiempos se intensificará el interés por las posibilidades del Poder Legislativo, en tanto que componente esencial de la división de poderes y que podría convertirse en un poder crucial,

La integración plural del Senado conserva y fortalece la tarea de salvaguardar la cohesión del pacto de la Unión



ANDRÉS GARAY

Hira de Gortari Rabiela es doctor en ciencias sociales. Director general del Instituto de Investigaciones José María Luis Mora.

como expresión amplia de la diversidad política y social del país.

Se debe exigir un mayor trabajo previo a la elección, lejos de formulismos y promesas vagas. Los ciudadanos, que habitan en las ciudades —y que son los que mejor conozco— quisiéramos también conocer más de cerca el trabajo legislativo y los dilemas que éste plantea, por encima de militancias o criterios particulares y que además de atender las grandes cuestiones nacionales, convoquen en sus distritos a los ciudadanos más allá de los militantes partidistas, porque es evidente que la gran mayoría de los electores no pertenecen ni han pertenecido a ningún partido político.

Así, el reto para el conjunto de la sociedad mexicana, en la cual incluyo a los ciudadanos y a los legisladores, es renovar nuestra cultura política, lo que significa un proceso de maduración conjunta donde uno y otros aprendamos nuevas reglas de participación y de interés mutuo. El contacto entre electores y legisladores debe ser más estrecho, ya que en el futuro cercano, si no renovamos nuestro sistema político y acrecentamos nuestra confianza recíproca, entre electores, legisladores y partidos, cualquier posibilidad de una verdadera estabilidad política estará seriamente amenazada. No cabe duda que el reto es considerable, pero la salud política del país lo exige.



Los pequeños propietarios en el Legislativo

José de Jesús González Gortázar

En las postrimerías del sexenio durante el cual gobernó a México el general

José de Jesús González Gortázar es diputado federal por la cuarta circunscripción. Fue diputado federal en las legislaturas XLV y LIII y en dos ocasiones diputado local en Jalisco. Presidente de la Confederación Nacional de Propietarios Rurales. Licenciado en derecho. Perteneció al PRI.

Manuel Ávila Camacho, llamado cariñosamente por nuestro pueblo “el presidente caballero”, surgió la inquietud de constituir un organismo que representara a los pequeños propietarios rurales del país, tan golpeados por las innumerables injusticias cometidas en la etapa violenta de la Reforma Agraria.

Meses más tarde, ya en el gobierno del presidente Miguel Alemán, nace la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad Agrícola (CNPP), bajo la presidencia del licenciado Alfonso Castillo. Un puñado de mexicanos de buena voluntad la constituyeron y trabajaron largos años en situaciones difíciles para defender al parvifundista. Por sus circunstancias, no pudieron extender a la CNPP por todo el territorio nacional.

Los fundadores comprendieron, con toda la razón del mundo, que para poder realizar mejor su labor era necesario contar con puestos de elección popular y de inmediato pusieron manos a la obra. Así, poco después de su nacimiento y hasta 1961, la entonces CNPP contó con uno o dos diputados federales. Recuerdo entre ellos al licenciado Ignacio González Rubio y a don Luis Ramírez Meza. Hombres apreciables, llevaron una labor legislativa relativamente tranquila y poca presencia tuvo en la Cámara la diputación parvifundista.

En 1961 fui electo como diputado a la XLV Legislatura. Mis 26 años me daban el entusiasmo necesario para luchar, rompiendo viejos moldes. Presenté una propuesta para mejorar la iniciativa de ley que creó la Asesuradora Nacional Agrícola y Ganadera, la cual fue aprobada. Gané así mis primeras ocho columnas en los diarios de circulación nacional. Invité a suscribirla conmigo al dirigente cenecista Amador Hernández, que aún tiene fuerte presencia agraria en el estado de Puebla.

Pero la que mayor trascendencia tuvo fue la iniciativa para reformar el artículo 27 constitucional, en el párrafo referente a las Comisiones Agrarias Mixtas. Estos órganos de justicia agraria se integraban con un representante del gobierno federal, otro del gobierno del estado y un tercero de los campesinos. ¿Y los pequeños propietarios, qué?... como siempre, discriminados. Era una enorme injusticia.

Por eso proponía una integración similar a las juntas laborales de Conciliación y Arbitraje, donde hay un representante de cada factor

El número de diputados representantes de los pequeños propietarios no está acorde con lo que somos y representamos los parvifundistas



ANDRÉS GARAY

de la producción y el tercero corresponde al gobierno. Así, las Comisiones Agrarias Mixtas deberían formarse con un ejidatario, un pequeño propietario y un representante del gobierno del estado, por ser éste quien mejor conocía la problemática agraria de su entidad.

La iniciativa armó gran revuelo: por primera vez se trataba de corregir disposiciones del 27 constitucional, por parte de un diputado y además era acción legislativa poco usual en aquellas épocas. Como es vergonzosa tradición en nuestro Poder Legislativo, fue a dar a la "congeladora" y ahí duro largos años, hasta que la reciente reforma a dicho 27 hizo innecesaria mi iniciativa.

Desde 1964 hasta la LII Legislatura, los pequeños propietarios tuvieron un solo diputado. Tremenda injusticia, si consideramos número, calidad y producción de quienes siendo dueños de un pedazo de tierra en el marco legal, aportamos el 75 por ciento de la producción agropecuaria, pese a tener solamente el 29 por ciento de la tierra.

En la LII fueron ya cuatro nuestros diputados federales; en la LIII, a la cual pertenecí, fuimos cinco, para bajar a sólo tres en la siguiente y lograr la marca histórica de seis en

la actual legislatura. Pese a ello, el número es injusto. No está acorde con lo que somos y representamos los parvifundistas. Esperamos aumentar la representación en la próxima legislatura.

En la LIII Legislatura logramos que se retirara la iniciativa fiscal que gravaría con IVA a los productores del campo, en una época particularmente difícil para el sector agropecuario. Con tal gravamen se hubiesen arruinado. También logramos detener el incremento en los derechos por uso de las aguas subterráneas que se aprovechan con bombeo y decretar que los distritos de riego serían operados por los usuarios, quienes a partir de entonces tendrían obligación de contribuir al mantenimiento. Medidas todas, altamente benéficas para los hombres del campo.

En la actual legislatura, los representantes parlamentarios de la Confederación Nacional de Propietarios Rurales (CNPR) han tenido muy activa participación. Contamos con cuatro secretarías en comisiones legislativas: Agricultura, Ganadería, Asuntos Hidráulicos y Radio, Televisión y Cinematografía. Hemos logrado la aprobación de múltiples propuestas nuestras, en leyes que tienen relación con el campo. Entre otras, la preferencia del propietario ribereño para la concesión de zonas federales, nuestra participación en el Consejo Nacional Técnico Forestal y en el Consejo Nacional de Sanidad Animal, pero sobre todo al reformarse el artículo 27 de nuestra Carta Magna.

Logramos añadir agave y nopal a los cultivos que aumentan la pequeña propiedad de 100 a 300 hectáreas. Beneficiamos así en forma sustancial las zonas semidesérticas de nuestra patria y a quienes las trabajan en circunstancias particularmente difíciles. Lo anterior servirá de apoyo a la capitalización del campo, incrementará la productividad en regiones áridas y fortalecerá la agroindustria tequilera, de tanta importancia para el estado de Jalisco.

Por todo lo anterior y muchas cosas más, los propietarios rurales del país brindan toda la confianza a sus representantes populares. Los diputados de la CNPR han cumplido con su deber. Los productores agropecuarios sienten que están bien representados en el Congreso de la Unión. Hay relación de afecto y confianza, que habrá de incrementarse día a día.

LV