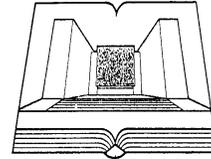


CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL
CEDIA

CONGRESO REDIPAL (VIRTUAL III)
RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LINEA

Ponencia presentada por:

Laura Valencia Escamilla

“Recorrido histórico por el proceso de formación y consolidación institucional del poder legislativo en México”

Mayo 2010

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF, 15969. Teléfonos: 018001226272; +52 ó 55 50360000, Ext. 67032, 67031

e-mail: jorge.gonzalez@congreso.gob.mx

Recorrido histórico por el proceso de formación y consolidación institucional del poder legislativo en México

Por Laura Valencia Escamilla¹

Resumen

En el documento se afirma que la formación de las instituciones legislativas en México obedeció a un proceso de formación no de un estado nación sino del dominio de grupos que se disputaban el poder por lo que esta situación trajo como consecuencia un cúmulo de luchas intestinas a lo largo del siglo XIX en las que el aprendizaje histórico produjo la atrofia de la división de poderes y en particular del poder legislativo marginándolo de toda decisión y depositando el poder en un solo actor: el presidente de la república. Tuvo que pasar la mayor parte del siglo XX para que la división de poderes tuviera sentido e instituciones como el poder legislativo surgieran de un letargo que le ha impedido desempeñar el papel de legislador, de representante de la nación de vigilante y contrapeso del Ejecutivo. La ponencia divide el análisis histórico del poder legislativo en tres grandes momentos: la formación del diseño constitucional en medio de la inestabilidad política; la etapa de gobierno unitarios y con ello la marginalidad legislativa y una tercera etapa de gobiernos divididos que restituye el equilibrio de poderes y con ello el proceso de reinstitucionalización del congreso mexicano.

¹ Profesora investigadora del departamento de política y cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, lvael@yahoo.com

Introducción

Las instituciones surgen de la “intención” de diversos individuos para imponer su voluntad sobre la de los demás, esperando tener la capacidad suficiente para manipular la estructura política y crear una institución que puede percibirse benéfica para el conjunto de los miembros de la estructura (Peters, 2003).

Desde este punto de vista, la o las intenciones de los diversos grupos o individuos para conformar una institución basta para crearla, madurarla o consolidarla. Este proceso es propio del congreso norteamericano cuyos padres fundadores prevalecieron a lo largo del desarrollo histórico del poder legislativo en Estados Unidos. México ha tenido un proceso diferente, podría decirse que hasta inverso, se sientan las bases de la formación de las instituciones, sin embargo se carece del suficiente dominio de parte de los fundadores para llegar a un acuerdo común. Esta situación trajo como consecuencia un cúmulo de luchas intestinas a lo largo del siglo XIX en las que el aprendizaje histórico produjo la atrofia de la división de poderes y con ello del poder legislativo marginándolo de toda decisión y depositando el poder en un solo actor: el presidente de la república. Tuvo que pasar la mayor parte del siglo XX para que la división de poderes tuviera sentido e instituciones como el poder legislativo surgieran de un letargo que le ha impedido desempeñar el papel de legislador, de representante de la nación de vigilante y contrapeso del Ejecutivo.

De ahí que la ponencia divide el análisis histórico del poder legislativo en tres grandes momentos: la formación del diseño constitucional en medio de la inestabilidad política; la etapa de gobierno unitarios y con ello la marginalidad legislativa y una tercera etapa de gobiernos divididos que restituye el equilibrio de poderes y con ello el proceso de reinstitucionalización del congreso mexicano.

Del México independiente a la lucha por la conformación del diseño constitucional

El primer legislativo independiente se instaló el 24 de febrero de 1822 con el mandato de construir un imperio bajo el régimen de división de poderes encabezado por Agustín de Iturbide, quien enfrenta al Congreso naciente y en unos cuantos meses, el 31 de octubre de 1822 el congreso es disuelto por el emperador y sustituido por una junta nacional instituyente, situación que provocó varios levantamientos que tuvieron como fin la restitución del congreso en noviembre de 1823, mismo que meses más tarde se erigiría en Congreso constituyente cuyo reto era la edificación de la nueva nación de donde emanaría la constitución federal de 1824 como la primera carta magna del México independiente. En ella se establecía la bicameralidad del congreso, la representación censitaria y el reconocimiento de las soberanías estatales dentro del marco federal a la creación de las legislaturas locales.

El diseño constitucional de la época supuso diversas turbulencias y enfrentamientos entre federalistas que defendían la nueva constitución y centralistas que la rechazaban. La inestabilidad política tuvo eco en los cuarteles militares que en esa época crecieron descontroladamente sin un arraigo institucional, ni compromiso ideológico ya que "...se buscaba la protección de los hombres fuertes, no del Estado..." (Rossell, p. 163).

Dentro de esta lógica en 1835, los centristas encabezados por Santa Ana toman el poder y transforman la forma de gobierno en la constitución de 1836, de la que emana la constitución de las llamadas "siete leyes". En dicha constitución se establece la religión católica como oficial, al tiempo que se constituye un sistema censitario para con los ciudadanos (se debía demostrar una renta anual de 100 pesos y saber leer y escribir). A pesar de que el poder seguía dividido se instituyó un poder que estaba por encima de los tres anteriores: El supremo poder conservador. Órgano colegiado compuesto por cinco miembros con un periodo de renovación cada cinco años. Entre sus atribuciones se encontraba la nulidad de las leyes o decretos en caso de considerarlos contradictorios a la constitución, lo mismo los actos del Ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia, ambos poderes sometidos al escrutinio del Supremo Poder Conservador, quien lo mismo declaraba

la incapacidad del presidente de la república, así como la suspensión de la Suprema Corte de Justicia o de las sesiones del Congreso.

Las inconformidades de los detractores de la constitución centrista ocasionaron una vez más un nuevo enfrentamiento, donde los vencedores toman el gobierno encabezado por Anastasio Bustamante quien designa una junta nacional legislativa cuya tarea era la elaboración de un nuevo proyecto constitucional de donde emanan las llamadas Bases para la Organización política de la República Mexicana. En dicho estatuto el senado adquiere un carácter clasista al integrarse por individuos designados por los diputados, el presidente de la república o la suprema corte de justicia. Poco tiempo después de entrar en vigor las bases son desconocidas por los detractores del grupo de Bustamante y de nueva cuenta, mediante el Plan de la Ciudadela en 1846 se reúne un nuevo congreso constituyente que restaura la constitución de 1824. Unos años después, al triunfo de la revolución de Ayutla y del gobierno de Comonfort se integra un congreso constituyente en 1856 con el fin de integrar el ideario propuesto en el Plan de Ayutla y constituir al fin una república durable y estable. Así el 5 de febrero de 1857 se promulga la constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos bajo un régimen republicano, federal, laico y unicameral y sufragio universal masculino.

De la carta magna de ese año sobresale la desaparición del senado a petición del grupo liberal (impulsores del sistema federal) por suponerlo un obstáculo a las reformas liberales.² Un dato que resulta interesante es que por primera vez se incluye un capítulo especializado en las garantías individuales, como derechos del hombre superiores a la autoridad. En el documento se establece que la soberanía nacional reside en el pueblo cuya voluntad es la constitución de una república, representativa, democrática y federal (a pesar de la eliminación del senado). La promulgación de dicha constitución supuso el recrudecimiento de la pugna entre los distintos grupos que se disputaban el poder.

En 1856 había por lo menos cinco grupos identificados en torno al congreso constituyente: pactistas, confederados, centristas, Iusnaturalistas, y federalistas. La razón del conflicto era el control del territorio en términos fiscales y el orden y la defensa de la república. Estas

² El liberalismo de la época tenía como credo común la idea de que los mecanismos constitucionales eran fundamentales para el control del Ejecutivo de parte del poder legislativo y este a su vez sería controlado por las cortes jurisdiccionales encargadas del control de la constitucionalidad, autonomía del gobierno local frente al central y un poder judicial independiente del poder político (Luna Argudín, 2006).

posturas produjeron un nivel de tensión tal que nuevamente se disuelve el congreso y se desconoce a la constitución el mismo año de su promulgación (1857), luego de una cruenta lucha entre liberales y conservadores, el congreso logra restablecerse en 1961. Sin embargo, la restauración fue breve dado que aunado a los conflictos internos, la intervención francesa de 1863 impidió la instalación del Congreso por tres años (1864-1867), tiempo en el que se constituyeron dos autoridades paralelas: la del Imperio de Maximiliano y la de Juárez en diversos estados de la república. No fue sino hasta que en 1867 Juárez consolida su triunfo y restaura el orden constitucional con el que se instala el cuarto y el quinto congreso constitucional cuya duración fue de apenas cuatro años. En 1871 estalla un nuevo conflicto motivado por la elección presidencial de donde Juárez es reelecto. Al año siguiente Juárez muere y en 1873 se celebran nuevas elecciones encabezadas por Lerdo de Tejada quien integraría el séptimo congreso constituyente así como la restauración del Senado de la República en 1874.

De 1867 a 1878 México vivió bajo un clima de ingobernabilidad producto de la lucha entre los grupos federalistas presidencialistas quienes defendían la restauración del sistema bicameral y los grupos asambleístas confederalistas que defendían el sistema unicameral. Nuevamente al triunfo del grupo federalista el senado es restaurado, sin embargo no existió una idea clara sobre la función de este. Al principio se pensó en una cámara que moderara los conflictos entre el presidente y el congreso, luego se planteó la idea de que el senado fungiera como la cámara que controlaría al ejecutivo y con ello evitar la instauración de una nueva dictadura, y por último se discutió la posibilidad de que la cámara alta se encargara de moderar los conflictos entre la federación y los estados. Al final el senado se convirtió en una cámara colegisladora, al darle el mismo peso de la cámara baja en relación al proceso legislativo, de ahí surge la postura simétrica del bicameralismo mexicano. Al mismo tiempo, el senado adquiere atribuciones que estarían llamadas a contrarrestar los problemas de ingobernabilidad restableciendo el orden constitucional en algunos estados, atemperando los conflictos entre poderes así como los problemas generados por el pacto federal con los estados.

La sucesión presidencial de Juárez a Lerdo de Tejada traería consigo la agitación política de un grupo opositor a la reelección, dado que para ese grupo, se trataba del triunfo de los “candidatos oficiales” y la violación a la soberanía de los estados. Dicha revuelta fue

encabezada por Porfirio Díaz quien al levantarse en armas con el llamado Plan de Tuxtepec logra el triunfo sobreponiéndose al gobierno lerdista, de dicha revuelta resulta proclamado Porfirio Díaz, presidente de la República en 1876. El nuevo gobierno revolucionario se enfrentaría desde sus inicios no solo a los quebrantos que supondría un congreso opositor, sino a las múltiples rebeliones de los estados. Ambas situaciones dieron la pauta para que el gobierno encabezado por Díaz inicialmente y Manuel González poco tiempo después (de 1880 a 1884) establecieran las bases del nuevo orden constitucional a través de un congreso mayoritariamente porfirista y un senado que representaba a los estados y funcionaba como un medio institucional para pacificar los conflictos internos de las entidades y entre estas y la federación.

La reaparición del senado como mediador de los conflictos estatales le dio las herramientas al gobierno de Díaz para pactar con las élites locales así como la capacidad de influir en el senado para “auxiliar”³ a los estados en caso de sublevación, interviniendo y restaurando la gobernabilidad en aquellos estados en conflicto. Esta situación de apaciguamiento duraría casi una década en la que prevalecería la hegemonía federal así como la centralización económica a través del control del sector minero, agrícola y de comercio, esto fue posible gracias a las facultades recientemente adquiridas por el Congreso nacional antes atribuidas a los estados. (Luna Argudín, 2006) De esta forma se puede decir que la intención porfirista fue fundamentalmente la centralización del poder mediante: la formación de un mercado nacional unificado así como la reorganización del sistema hacendario local,⁴ al otorgarle facultades extraordinarias al Ejecutivo para controlar no solo la economía nacional, sino que al mismo tiempo se fundaron prácticas informales de parte del presidente de la república quien designaba candidatos al tiempo que calificaba las elecciones.⁵

A pesar de que el Senado fue restaurado con la idea de representar a los estados, la facultad exclusiva de prestar “auxilio federal” a los estados otorgada al Ejecutivo debilitó la postura de la cámara alta respecto a la solución de conflictos en las entidades, al mismo tiempo que

³ En 1878 el congreso aprueba una facultad exclusiva del Poder ejecutivo para prestar “auxilio federal” a los gobiernos estatales que así lo soliciten a fin de dirimir conflictos internos. (Luna Argudín, 2006)

⁴Tal fue el caso de la supresión de: las aduanas locales, los impuestos de timbre local o la supresión de gravámenes comerciales.

⁵ Se debe recordar que los grupos políticos de la época no formaban parte de un sistema de partidos, se trataba de grupos, facciones o individuos aislados que se sostenían en credos ideológicos como el liberalismo, el federalismo o el iusnaturalismo, alrededor del cual se organizaban clubes de ciudadanos que emitían una plataforma electoral publicada en la prensa y proponían a un candidato que la suscribía, por tanto, la lucha no era entre partidos organizados, sino entre grupos alrededor de un liderazgo.

el jefe del Ejecutivo iba aumentando su injerencia en el poder judicial dado que tenía la facultad de designar candidatos magistrados a la Suprema Corte, facultad antes atribuida al Congreso en el constituyente de 1857.

Todos estos elementos además de la reelección ilimitada, dieron al caudillo la posibilidad de perpetuarse y centralizar la dirección de un país que prácticamente se encontraba paralizado y dividido por las luchas internas durante casi todo el siglo XIX. Durante la prolongada presidencia del caudillo, (poco más de treinta años), la actividad parlamentaria fue casi nula. El ejecutivo era la fuente de toda legislación, no obstante el legislativo se ocupaba de los conflictos locales, las prórrogas de franquicias, la ampliación del presupuesto y la comparecencia de los secretarios ante la cámara. Una vez entrado el nuevo siglo, el preámbulo de la revolución se gesta durante la década de 1900 en donde el congreso es utilizado como un espacio de confrontación política entre la revolución y el porfiriato.

La formación del estado nación y la inestabilidad posrevolucionaria

Producto del movimiento revolucionario, la constitución de 1917 (vigente a la fecha) estableció que México sería una República, representativa, democrática y federal, basada en la división de poderes, un ejecutivo unipersonal, un legislativo bicameral y un poder judicial autónomo. Pese al ideario constitucional, la mayor parte del siglo XX se caracteriza por la deformación de los preceptos constitucionales, dado que el sistema se convirtió en una república, monopartidista, autoritaria, centralizada, cuya división de poderes siempre estuvo en entredicho por la omnipresencia del ejecutivo frente a un legislativo y un poder judicial dependientes de la figura presidencial. Esta situación es motivada fundamentalmente por la estabilidad política, ausente durante el siglo XIX y posterior a la revolución, los grupos y camarillas no se conformaron en torno a un proyecto de nación, este se fue gestando en la medida en la que los grupos se fueron adhiriendo y se crearon las bases institucionales para dicho fin; el resultado: la centralidad del poder en manos del presidente en turno otorgado por la constitución y la conformación de un partido casi único controlado por el presidente y amplias mayorías en el congreso, sumado a la cláusula de no reelección como un elemento que favoreció el dominio presidencial en la carrera política de los representantes populares.

Se piensa que la constitución de 1917 es una constitución altamente presidencialista, sobre todo porque los constituyentes del '17 trataron de evitar la inestabilidad generada por la constitución de 1857 al otorgar demasiado poder al congreso. No obstante se puede argumentar que el talante presidencialista no deviene solo de las intenciones de los constituyentes, ya Porfirio Díaz se había encargado de centralizar suficientemente el poder y lo único que los constitucionalistas rechazaban de la naturaleza autoritaria del porfirismo fue la reelección presidencial, de ahí que una de las banderas de la revolución fuera la no reelección presidencial (posteriormente trasladada al resto de los cargos de representación popular) además de las reformas sociales integradas por los distintos grupos sociales en lucha. (Weldon, 2002; Nacif, 1997).

El congreso surge como un actor importante durante la presidencia de Madero (1911-1913). De acuerdo con Weldon (2002) la centralización del poder presidencial no se daría sino hasta 1940 con el reforzamiento del sistema de partido casi único, hasta entonces el congreso tenía un papel más activo y muchas veces contrario a los designios del presidente en turno. Con Madero, el congreso no tenía una mayoría favorable. Existía un grupo de antimaderistas que se oponían a sus reformas de tinte social por considerarlas graduales: de ahí que el congreso a finales de 1912 iniciara la discusión referida a la reforma agraria y el reparto de tierras, postura a la que se oponía el presidente Madero.

No pasaría mucho tiempo antes de que Madero fuera derrocado y asesinado por un golpe militar encabezado por Huerta y en alguna medida por algunos miembros del senado (Weldon, 2002). A la toma de poder de Huerta, la cámara de diputados, contraria al golpe de estado, intentó enjuiciar al golpista quien antes de que ocurriera tal cosa, Huerta decide disolver al congreso para luego convocar a nuevas elecciones en octubre de 1913.⁶

Aún después de la constitución de 1917 y hasta 1935, el congreso desafiaba la autoridad presidencial al enfrentar a diversos grupos que formaban mayorías opositoras. Por ejemplo, Venustiano Carranza 1917-1920 no contó con mayorías confiables en el congreso razón por la cual solo el 35% de sus proyectos de ley fueron aprobados. El presidente de la Huerta (1920) solo logra la aprobación de menos del 14% de sus proyectos de ley. (ver anexo 2)

Por su parte, el presidente Obregón, 1920-1924 enfrentó una dura oposición encabezada por el partido liberal constitucionalista (PLC) quien se opuso al 80% de las iniciativas

⁶ Medida no contemplada por la constitución de 1917, por lo que ambas cámaras deciden autodisolverse.

emanadas del presidente, de hecho el PLC intentó modificar la constitución para conformar un sistema parlamentario, sin embargo esta iniciativa no tuvo eco dado que los grupos que apoyaban a Obregón (el partido laborista) se hicieron de las comisiones que evaluarían la iniciativa, quedando definitivamente pospuesta. (Weldon, 2002)

Esta situación devino en una constante oposición al presidente al grado de retener y modificar el presupuesto de 1921, en contrapartida, Obregón solicita “poderes extraordinarios de decreto” para evitar la discusión del Congreso, la controversia entre poderes se dio a tal nivel que el proyecto de presupuesto de 1924 nunca fue presentado a las cámaras.⁷

Parte de la ríspida relación entre el Ejecutivo y el Legislativo de la época posrevolucionaria se debía a dos razones de acuerdo con Nacif (2001). Por un lado, la ausencia de partidos nacionales y con ello la formación de un sistema de partidos fuertes, de hecho la integración plural del congreso estaba conformada por cuatro partidos no unificados: el partido liberal constitucionalista (PLC); el Partido Nacional Cooperatista (PNC); el Partido Laborista Mexicano (PLM) y el Partido Nacional Agrarista (PNA). Dichos grupos carecían de unión en la medida en la que dependían del patronazgo presidencial en turno y que una vez que terminara la administración o se les retirara el favor, estos tendían a desaparecer o a perder influencia. Por otro lado, las instituciones electorales del constituyente de 1917 favorecieron las clientelas políticas locales dado que el sistema de mayoría relativa y circunscripciones uninominales, así como la posibilidad de postulación de ciudadanos sin partido, incentivó la proliferación de liderazgos y partidos locales. Ambos elementos dificultaron la formación de partidos nacionales unificados capaces de conformar proyectos comunes y con ello coaliciones duraderas y leales al gobierno.

Durante la presidencia de Plutarco Elías Calles (1924-1928) a pesar de tener el apoyo del PLC, quien contaba con la primera minoría, cerca del 40% de los proyectos de ley del presidente fueron rechazados por los grupos opositores leales al general Obregón integrados en el PLM⁸ (no obstante que sus antecesores tenían una tasa de aprobación de

⁷ Se debe recordar que hasta 1986 el congreso se reunía tan solo una vez al año (del primero de septiembre al 31 de diciembre) por lo que muchos años la función de legislar no fue una labor cotidiana, únicamente entraba en funciones para el análisis del informe presidencial y la aprobación del paquete hacendario y presupuestal (Arteaga Nava, 1994).

⁸ Una derrota legislativa de Calles fue la aprobación en 1928 de la reelección consecutiva del presidente de la república, de la que Obregón se valdría para asumir el poder en 1929, sin embargo, este fue asesinado y

entre el 18 y el 23%), estas circunstancias llevaron a Calles a realizar una serie de modificaciones legales que iniciarían el proceso de centralización del poder en manos del ejecutivo, por ejemplo, en 1928 las municipalidades del Distrito Federal fueron abolidas y reemplazadas por delegaciones, cuyos integrantes eran designados por el gobernante del D.F. quien a su vez era designado directamente por el presidente de la República. Otra reforma fue la designación de los jueces de la suprema corte de justicia, ahora propuestos por el presidente y ratificados por el senado, al mismo tiempo centraliza el proceso de presupuesto en la presidencia, además de reducir el tamaño de la cámara de diputados (Weldon, 2002) (ver anexo 1).

Pero sin lugar a dudas una de las acciones que contribuirían al fortalecimiento del Ejecutivo sobre el legislativo fue la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, cuyo líder, el ex presidente Calles convirtió al PNR en instrumento efectivo para el control, por un lado, de los presidentes emergentes que sustituyeron a Obregón durante el sexenio de 1929 a 1935,⁹ y por el otro, el partido desde su primera participación en elecciones legislativas desde 1930 obtuvo amplias mayorías en ambas cámaras leales a la dirigencia del partido encabezada por Calles.

Para Nacif (2001:16) la formación del PNR sirvió únicamente "...como mecanismo para regular la lucha por la presidencia [...] para contener la efervescencia política y la formación de coaliciones que se conformaban con motivo de la sucesión presidencial", esto evitó que las lealtades se desplazaran hacia los contendientes por la presidencia.

El control del jefe máximo sobre los miembros del congreso favoreció la aceptación de reformas que contribuirían a la generación del sistema presidencial mexicano; la derogación de la reforma obregonista en torno a la reelección consecutiva por la original no reelección del constituyente del 17 y la ampliación del periodo presidencial de cuatro a seis años,¹⁰ así como la no reelección aplicada al total de los cargos de representación popular en 1933. (artículos 83, 84 y 85 de la constitución)

reemplazado por tres hombres que terminarían el sexenio del general: Emilio Portes Gil, Pascual Ortíz Rubio y Abelardo Rodríguez.

⁹ Para Weldon, (2002) los presidentes del llamado "maximato" fueron removidos y colocados debido al control que Calles ejercía no solo en los presidentes, sino sobre todo por el control que Calles había adquirido entre los miembros del congreso, valiéndose de métodos tales como la expulsión de los miembros del partido.

¹⁰ Con ello se pospone la elección política y se limita el poder presidencial saliente sobre los integrantes del congreso.

Dichas reformas abonarían a la centralidad del poder dado que no solo se evitaba la inestabilidad generada por la supremacía presidencial, sino que la reforma antirreleccionista constituyó la clave para ejercer mayor influencia y pleno control sobre las carreras políticas de los legisladores en la medida en la que se eliminaron a los partidos locales, se garantizó el triunfo de candidatos de parte del PNR (ya sea por fraude o mediante la autocalificación, donde la mayoría en el congreso conformaba el colegio electoral), además del uso de la expulsión del partido como método para disciplinar a los miembros del congreso (Weldon, 2002).

Uno de los resultados más inmediatos de la reforma fue la tasa de éxito legislativo, así como el traslado de la función legislativa en manos del presidente (ver anexo 2), de 1928 a 1934 la tasa de éxito legislativo favoreció al Ejecutivo con porcentajes que iban del 76 al 92% del total de iniciativas aprobadas, cifra que es aún más notable si se toma en cuenta la proporción de iniciativas originadas por el ejecutivo respecto al legislativo que en ese mismo periodo pasó del 60% al 86% del total, a pesar de que en esos años el PNR dominó la mayoría en el congreso, es decir, el proceso de subordinación de la dirigencia del partido a los designios de la presidencia estaba dando resultados (Nacif, 2001).

La formación del gobierno unificado

El PNR nació como una gran coalición que aglutinó a los diversos caciques locales, al mismo tiempo que fungió como el instrumento institucional de la formación del estado nación. La centralización con la que funcionaba el PNR era evidente, por lo que la tarea del general Cárdenas fue trasladar dicha centralización hacia el poder presidencial (Rossell, 2000). A pesar de que los partidos políticos durante la época resultaban ser efímeros por su adscripción al liderazgo de los distintos candidatos presidenciales, dos grupos sociales fueron permanentes y hasta influyentes en la política nacional: los obreros y los campesinos. Ambos emergentes de la lucha revolucionaria, continuaron su lucha de forma institucional en el congreso a través del PLM y el PNA, sin embargo, esta forma de organización no era funcional a los fines del presidencialismo dado que la frecuente negociación con las organizaciones partidista desgastaría el poder del presidente. De esta manera el periodo Cardenista se caracterizó por la corporativización de los diversos grupos sociales. Para el caso de los obreros se estableció la sindicalización obligatoria y la

dependencia financiera del Estado, es decir, los sindicatos no vivían de las cuotas de sus agremiados sino de las contribuciones anuales adjudicadas por el presupuesto gubernamental. La asociación del Estado con los campesinos se dio entorno al reparto de tierras mediante la organización corporativa de las asociaciones campesinas estableciendo un sistema de lealtades controladas desde la cúpula partidista del PNR, que con la filiación corporativa pasa a convertirse en el Partido de la Revolución Mexicana, (PRM) situación que consolida la formación del partido hegemónico.

El surgimiento del partido hegemónico es importante dado que ofrece los mecanismos de control sobre el legislativo en la medida en la que por un lado, la cláusula de no reelección en conjunto con las listas cerradas de candidatos, generaron una disciplina vertical debido al manejo centralizado de las candidaturas en manos del presidente; y por otro lado, la autocalificación de parte de la mayoría en el congreso integrado en colegio electoral favoreció el control de los procesos electorales y eliminó la competitividad.

La dirección del partido en manos del presidente fue un aspecto inminente para la unificación del poder. Luego de la expulsión del país del jefe máximo Calles, después de los conflictos con el presidente Cárdenas, el control del partido y por tanto del congreso es trasladado al jefe del ejecutivo en la medida en la que el éxito legislativo del presidente Cárdenas llegó a niveles cercanos al 100% lo que dio inicio al periodo del hiperpresidencialismo (Molinar Horcasitas y Weldon, 2009), donde el presidente no solo controlaba las mayorías en las cámaras sino que la actividad legislativa literalmente se trasladó al Ejecutivo. Según Schettino (2007) el periodo cardenista se caracteriza por sentar las bases del presidencialismo, por la formación del partido corporativo con una base ideológica nacionalista y revolucionaria.

Así como el PNR estableció los mecanismos de integración de las distintas camarillas revolucionarias. La transformación del PNR en PRM (Partido de la Revolución Mexicana en 1938) significó el desplazamiento de las camarillas políticas por la sectorización del partido, afianzando a los grupos campesinos, obreros, empresarios¹¹, así como al ejército.¹² (Béjar Algazi, 2004). Esta tendencia se tradujo en la distribución de escaños entre los

¹¹ La corporativización se extendió a los empresarios en la medida en la que estaban obligados a integrarse a cámaras industriales y de comercio.

¹² A pesar de que el ejército es inicialmente corporativizado al partido, no pasaría mucho tiempo antes de que el propio PRM decidiera descorporativizar al ejército, dándole al partido el afianzamiento del poder civil sobre el militar.

miembros de los cuatro sectores a modo de ratificar la alianza con el régimen apoyando las políticas de expropiación del latifundio para efectos del reparto agrario,¹³ así como la nacionalización de los recursos naturales en los que se incluía la industria del petróleo, encabezadas por el jefe del ejecutivo. (Reforma de los artículos 27, 49 y 123, ver anexo 1). Pese a que el gobierno de Cárdenas sienta las bases del partido hegemónico, la institucionalización del mismo se afianza poco tiempo después con la refundación del PRM en Partido de la Revolución Institucional (PRI) en 1946. El proceso de consolidación institucional, -que abarca las administraciones de Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán Valdés-, implicaron el robustecimiento del poder civil sobre el ejército, al eliminar al sector militar del PRM en 1940; la intervención del estado en el proceso de desarrollo económico del país (a través de la industria y no del campo) y la reforma política (primera reforma después de la ley de 1918) que implicó la centralización del proceso electoral bajo el control del gobierno federal quien adquiriría las funciones de los gobiernos locales en términos de la confección del padrón electoral, la definición de los distritos, el cómputo de los votos y la designación de los funcionarios de casilla, así como el registro obligatorio de partidos nacionales, eliminando a los partidos estatales, bajo el control de la secretaría de gobernación sobre el registro legal de los partidos políticos (Puga, et. al. 1989:52-53). Dichas reformas plantearon la necesidad de transformar al PRM de “partido de los trabajadores”, en un partido multclasista con una ambigua ideología. La transformación del partido tuvo dos efectos: restarle poder a la acción de los sectores subordinándolos a la directiva del partido; primero integrando la afiliación individual a la corporativa; y segundo, trasladando los mecanismos de selección de candidatos de las propuestas de los sectores a la burocracia partidista, integrada por los comités distritales, municipales y estatales. La segunda tendencia de transformación se dio con el desplazamiento de las organizaciones obreras y campesinas respecto a los candidatos de elección popular así como de los cargos administrativos, beneficiando al sector popular conformado por civiles egresados de las universidades.

¹³ A pesar de que la reforma agraria fuera una de las banderas de la lucha revolucionaria, de 1916 a 1934 se repartieron en promedio poco más de 400 mil hectáreas. Durante la administración de Cárdenas se llegaron a repartir hasta cinco millones de hectáreas de 1935 a 1937 (Schettino, 2007)

El largo proceso de apertura política

Durante las próximas dos décadas posteriores a las reformas de 1946, las facultades legislativas adquiridas por los ejecutivos en turno, giraron en torno al crecimiento económico (mediante la protección de la empresa nacional) y la consolidación de la seguridad social (por ejemplo la creación del ISSSTE o la amplitud de atribuciones del IMSS más allá de la salud). El país se embarcaba en un proceso de modernización cuyo efecto inmediato fue el descontento social por la limitada acción política basada en el monopartidismo y en elecciones que irrelevantemente ratificaban la legitimidad del partido oficial. Tres son los eventos que Béjar Algazi (2004:22), señala como los responsables del inicio de la apertura del régimen hacia el largo proceso de formación de un sistema de partidos: el descontento político agravado por la huelga ferrocarrilera, precedida por múltiples conflictos sindicales; la negativa del Partido Acción Nacional a integrarse a la Cámara de Diputados debido a las irregularidades de los comicios de 1958; finalmente la crítica externa de parte del congreso norteamericano a la naturaleza autoritaria del régimen quien se oponía a la pluralidad y a la disidencia de sus instituciones.

Tales críticas dieron como resultado la propuesta de reforma electoral del ejecutivo destinada a fortalecer a las minorías en las legislaturas sin llegar a ser un sistema proporcional, dado que prevalecía la idea de homogeneidad social y predominio de la mayoría. Es por ello que la reforma de 1963 (que modifica los artículos 54 y 63 constitucionales) asignaba cinco curules en la Cámara de Diputados al partido que lograra reunir por lo menos 2.5% de la votación nacional más un escaño extra por cada .5% hasta llegar a un máximo de 10%, con la limitante de que aquel partido que obtenga 20 puntos por mayoría relativa no tendría derecho a obtener asientos por este sistema (Béjar Algazi, 2004:24). Si bien es cierto que la reforma política abre la posibilidad de la participación de la oposición en el campo electoral y en especial, contribuyeron a la “pluralidad” de una de las cámaras. Este tipo de arreglos evitaron la competencia abierta al régimen quien buscaba amoldar las reglas al desempeño del propio sistema.

En el lapso de 1964 a 1978 Béjar Algazi (2004) ilustra el desempeño de la labor legislativa de la época, según la autora, el periodo se caracteriza por la hegemonía del Ejecutivo sobre el Legislativo en términos de producción legislativa, sobre todo en los sexenio de Luis

Echeverría y López Portillo, cuyo promedio oscilaba alrededor del 75% del total de iniciativas introducidas al congreso, mismas que eran aprobadas en su mayoría, sin discusión alguna.¹⁴

Otra característica del periodo fue el “menosprecio” por las propuestas originadas en la oposición, sobre todo del Partido Acción Nacional quien a lo largo del periodo mencionado fue quien presentó el mayor número de iniciativas, aún por encima del partido oficial, 52% en promedio, no obstante el éxito de las mismas era prácticamente nulo en contrapartida a las presentadas por el ejecutivo cuyo nivel de éxito fue cercano al 100 por ciento.

Se debe mencionar también que el desempeño legislativo se relacionó directamente con la actividad administrativa del ejecutivo, es decir, la mayoría de las iniciativas correspondían a cuestiones periódicas como el presupuesto o las finanzas del país, lo que se tradujo en el retraimiento del partido oficial de la práctica legislativa, pocas fueron las iniciativas propuestas, (24% en promedio), de las cuales solo una pequeña porción llegaron a ser dictaminadas y aprobadas. Es decir, ni el partido en el gobierno ejerció la función legislativa correspondiente, la cual se trasladó casi en su totalidad al Ejecutivo.

No obstante que la reforma de 1963 elevó el número de los integrantes de los partidos de oposición quienes pasaron de ocupar seis asientos en promedio a 35, esto no significó cambio alguno en la práctica parlamentaria y menos aún redituó a favor del equilibrio de poderes, por el contrario, Béjar Algazi (2004) documenta que parte de la lealtad o incluso de la subordinación a los designios del sistema de dos de los partidos de oposición (el partido popular socialista, PPS y el partido auténtico de la revolución mexicana, PARM) fue la adjudicación de curules aún sin haber obtenido el mínimo de votos nacionales requeridos para el reparto de los diputados de partido.¹⁵

Esta aparente “pluralidad” no solo sometió a los integrantes de la oposición sino que eliminó todo incentivo para que los miembros de los partidos opositores tomaran un papel más activo en las labores parlamentarias. Por ejemplo, con excepción del Partido Acción

¹⁴ Fue en esa época cuando se modifica mucha de la práctica parlamentaria, por ejemplo, se dispensa la segunda lectura o se omite la discusión en tribuna. Otra práctica del Ejecutivo fue enviar un gran volumen de iniciativas casi al término del periodo ordinario, evitando con ello, el análisis o la discusión de las mismas. También es en ese periodo cuando se inicia la práctica de convocar a periodos extraordinarios, de parte del ejecutivo como una forma emergente de discutir la producción del ejecutivo.

¹⁵ La autora menciona que a pesar de que ninguno de los dos partidos llegaba a obtener el 1% de las votaciones nacionales, la secretaría de gobernación le asignaba a cada partido el número correspondiente al 5% para el PPS (diez escaños) y 2.5% para el PARM (cinco curules). En el caso del PAN, la asignación de 20 escaños se hizo independientemente de si el partido obtenía o no un mayor número de votos.

Nacional, ni el PARM, ni el PPS, sobre todo el primero, se integraron al trabajo legislativo, según los datos de la época de 1964 a 1978 el PARM introdujo solo cuatro iniciativas, mientras que el PPS, un poco más productivo introdujo 30 proyectos de ley, la diferencia es abrumadora si se compara con los proyectos del partido más productivo, el partido acción nacional con 83 iniciativas. (ver anexo 3) El desinterés de parte de estos partidos no solo fue producto de la subordinación hacia el Ejecutivo, sino que el éxito era prácticamente nulo, si se toma en cuenta que la mayoría priísta no solo funcionaba como sancionador de los proyectos del ejecutivo, sino como una barrera al trabajo legislativo de la oposición, donde las iniciativas no solo eran rechazadas sino que ni siquiera eran dictaminadas en las comisiones, cuya integración en su mayoría estaba compuesta por los miembros del partido oficial.

La desinterés por el trabajo legislativo de la oposición no fue el único demérito del congreso, este también se tradujo en la incapacidad del mismo para ejercer su función de vigilante de la acción gubernamental. El costo de esta incapacidad fue una época de graves crisis económicas y excesivo endeudamiento, lo que provocó el desequilibrio de las finanzas públicas y el incremento de los índices de inflación, nunca antes padecidos.

Las fricciones económicas tuvieron que ser paleadas con soluciones políticas. El descontento social generado por la grave crisis inflacionaria fue recompensada primero con la reforma de 1977 y luego con la de 1986, en la primera se incorpora el principio de representación proporcional ampliando el número de diputados de partido a 100, se integra al Partido Comunista (PC) y al Partido Demócrata Mexicano (PDM, partido sinarquista) a la lucha electoral (Schettino, 2007). Al mismo tiempo, se habilita a la cámara de diputados como mecanismo supervisor de la actividad gubernamental (único revisor de la cuenta pública y de la aprobación del presupuesto de egresos), mientras que el senado adquiere el papel de fiscalizador de la política exterior del país. En el mismo sentido se faculta al congreso para formar comisiones especiales de investigación que vigilen el funcionamiento de empresas descentralizadas y de participación estatal, no obstante el avance en este rubro, la ley establecía que los resultados debían ser comunicados al ejecutivo quien a su vez determinaría las medidas administrativas y de responsabilidad correspondientes (Béjar Algazi, 2004:173). En el mismo paquete de reformas se faculta al congreso a expedir su propia ley para regular su estructura y funcionamiento interno (ley inexistente hasta 1979).

Finalmente, el paquete de reformas incorpora la figura de referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal ante la carencia de un congreso propio.

Serán en las elecciones de 1981 cuando se ponga en práctica la reforma de 1977, donde el panorama político no sufre mayores descalabros, ya que se mantiene la mayoría priísta aunque con índices más reducidos (pasó de 83% de curules a 75% de asientos en la cámara de diputados donde surtiría efecto al reforma, no así en la de senadores donde aún no existía cabida para la oposición). Es decir se mantenían las mayorías necesarias para gobernar sin ninguna restricción. A pesar de esto, se debe mencionar que las críticas y el descontento social dieron la pauta para el inicio de la alternancia en algunas ciudades importantes del país a manos del Partido Acción Nacional.¹⁶ Al mismo tiempo, el régimen sufriría la ruptura de la elite gobernante con la salida de un destacado grupo de priístas vinculados al grupo de Echeverría por la disputa de la candidatura presidencial (disputas que no se habían presentado desde 1934)

La respuesta del gobierno a una probable crisis política fue el inicio de una época de “reformismo autoritario” que garantizara el control sobre las elecciones, (Lujambio, 1995) esto ocurrió en las subsecuentes reformas de 1991, 1993 y 1994, cuya función fue certificar los triunfos del partido oficial, por ejemplo, la reforma de 1986, abría la posibilidad de presentar candidaturas comunes, sin embargo, el aumento de diputados de representación proporcional a 200, le dio la posibilidad al partido en el gobierno a obtener asientos por esta fórmula, (se debe recordar que la ley de 1977, omitía al partido mayoritario de este beneficio). Este nuevo esquema de reparto denominado “cláusula de gobernabilidad”, sostenía que en caso de que ningún partido obtuviese la mayoría absoluta (50% más uno) se le asignaría al partido de mayor número de votos curules de representación proporcional adicionales que sumaran la mayoría absoluta de escaños en la cámara. El cálculo del gobierno federal fue oportuno, dado que las elecciones de 1988, las más competidas de la historia del país, le dieron al partido del presidente el 52% de las curules de la cámara de diputados, es decir, por primera vez en mucho tiempo, perdía la mayoría calificada y

¹⁶ Desde 1986 el PAN gobernaba tres importantes ciudades: Ensenada, Ciudad Juárez y León, no pasaría mucho tiempo antes de que este partido gobernara los estados de dichos municipios: Baja California, Chihuahua y Guanajuato.

conserva la mayoría absoluta, gracias a la reforma implementada por Miguel de la Madrid.¹⁷

Pluralidad política y cambio institucional del congreso mexicano

Desde 1988 el sistema político mexicano empezó a padecer los estragos de la desconfianza electoral y las transformaciones que apuntaban hacia la descentralización del poder. Los resultados electorales ese año mostraron que el sistema político, hasta entonces fundado en un partido casi único, había llegado a su límite en cuanto a su forma de articular la representación. Se abría así un periodo en donde la competencia electoral sería un elemento primordial en la lucha por el poder.

Este proceso de cambio, a veces gradual, a veces súbito, se prolongó a los años 90. Durante este tiempo disminuyó la capacidad de iniciativa e intervención política del Estado y de la autoridad presidencial, gracias al diseño y establecimiento de estructuras electorales en proceso de formación. Por lo que la histórica hegemonía del Partido Revolucionario Institucional empezaba a desmantelarse, por el nivel de competencia que iba adquiriendo el sistema de partidos, así como por el fortalecimiento de la organización autónoma entre amplios grupos sociales. La pluralidad social propició la diversidad política y una vitalidad sin precedentes de la participación electoral y de la competencia por el voto.

Durante la década de 1990 se llevaron a cabo importantes reformas electorales. Podemos afirmar que durante ese periodo, las primeras cuatro reformas formaron parte del diseño electoral como el proceso de transformación por el cual las organizaciones adquieren valor y estabilidad (Goodin, 2003)¹⁸ dado que las instituciones dan soluciones a controversias que se resuelven en los espacios de la política. Es así como las primeras reformas (1989,

¹⁷ Pese a la “apertura” política iniciada en 1963 los grupos opositores, nunca había tenido acceso real a la representación, en 1963 apenas ocuparon el 4.7% de los asientos en la cámara baja, la reforma electoral de 1977-1978, incrementó las curules obtenidas por la oposición a 17% y arriba del 25% en promedio de 1979 a 1987. No será sino hasta 1988 cuando la oposición obtiene un histórico 48 por ciento (pese a la cláusula de gobernabilidad impuesta por la reforma de 1986). (Valencia, 2005).

¹⁸ Para Goodin (2003), el proceso de transformación institucional mediante el diseño se puede producir por diversas razones: por accidente, es decir, el cambio ocurre por contingencia o por puro azar; por evolución, se refiere a las transformaciones en las que ocurren cambios selectivos normalmente de naturaleza competitiva que determinan la supervivencia institucional, en lo referente a su durabilidad; finalmente las transformaciones suceden por intención, mediante una intervención deliberada, por parte de agentes dotados de mecanismos de decisión interna para determinar planes de acción.

1993, 1994 y 1996), fueron implementadas para hacer de los procesos electorales, así como de las instituciones encargadas de organizarlos, verdaderos creadores del cambio político. La reforma electoral de 1989, hace posible la creación de una autoridad electoral semiindependiente del gobierno,¹⁹ encargada de organizar las elecciones (se crea en 1990 el Instituto Federal Electoral —IFE—), se emite la credencial para votar con fotografía, al tiempo que se prohíben las coaliciones electorales., Por su parte, la reforma de 1993 esclarece los términos financieros de la competencia electoral al crearse una normativa sobre financiamiento privado. La reforma de 1994 da un paso a la autonomía del Instituto respecto a la designación de los consejeros electorales que corre a cargo de la Cámara de Diputados. Este es el primer paso a la autonomía plena dado que la reforma de 1996 establece que el presidente del IFE deja de ser el Secretario de Gobernación (a su vez designado por el Presidente de la República). Ahora esta atribución pasaría a manos de los partidos políticos en la Cámara de Diputados. Al mismo tiempo se establece un nuevo sistema de medios de impugnación dado que el Tribunal Electoral, -órgano especializado que conoce de impugnaciones y valida los resultados electorales- pasa a formar parte del Poder Judicial, lo que extendió el control del Tribunal Electoral a todas las autoridades electorales, tanto federales como regionales; Esta reforma abrieron paso a nuevas reglas de competencia y equidad entre los partidos: se incrementó el porcentaje del umbral electoral de 1.5% a 2%; se aumentó el monto del financiamiento público (en casi 600%), y con ello, mayor equidad en la distribución. Al tiempo que se ajustaron las fórmulas de representación en el Congreso, se estableció un techo de sobre representación del 8%, mientras que en la Cámara de Senadores se inyectó mayor pluralismo a la asamblea mediante la elección adicional de senadores por el principio de representación proporcional, aumentando el número de senadores que pasó de 64 a 128. (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997).

La introducción de los cambios institucionales mejoró el nivel de ganancia electoral de los partidos distintos al PRI (ver anexos 5 y 6). Mientras que en la Cámara de Diputados la mejora fue notable a partir de 1994, en la de Senadores no fue sino con la reforma de 1996

¹⁹ La autoridad electoral hasta entonces es semiindependiente porque hasta 1995, el ciudadano presidente encargado de la dirección del Instituto es el mismo secretario de gobernación, totalmente dependiente del Ejecutivo, no es sino hasta 1996 cuando el presidente del IFE es designado por votación en la Cámara de Diputados. Como el IFE es un órgano colegiado, los consejeros que acompañan al consejero presidente son designados por la misma cámara baja pero desde 1994.

cuando las condiciones de representación mejoraron para los partidos distintos al PRI. Por ejemplo, Acción Nacional de 1991 a 1997 incrementó alrededor de ocho y veinticuatro puntos porcentuales, su rango de representación en la Cámara de Diputados y Senadores, respectivamente. El PRD, durante ese mismo periodo pasó de ocupar el 8.2% de los asientos al 25% en la Cámara de Diputados y de 6.25% a 12.5% en la de Senadores. En cambio, el PRI disminuyó sus posiciones en 17 puntos porcentuales en la Cámara Baja y casi 38 puntos en la Cámara Alta. No obstante, la caída sistemática del Revolucionario Institucional ha sido paulatina, al grado que hasta 1997, pese a perder la mayoría en la Cámara de Diputados, conservó la de Senadores con 60% del total, al obtener 77 posiciones de las 128 destinadas a la representación federal. Estas mismas reformas prepararon el escenario, primero del gobierno dividido, y luego de la alternancia, donde si bien es cierto que el Partido Revolucionario Institucional ha pasado a las filas de la oposición a partir de la alternancia presidencial en el año 2000, la pérdida de posiciones no fue tan estrepitosa como podría esperarse.

Así como el monopartidismo limitó la práctica parlamentaria, el pluralismo estableció nuevas fórmulas legislativas. Una de las primeras tareas de los grupos parlamentarios de los partidos de oposición cuando estos vieron incrementada su dotación de curules, por lo menos en la Cámara de Diputados (no así en la de Senadores donde todavía se mantiene dicha institución), fue despojar al PRI del monopolio de la organización legislativa y transferir dichos poderes a una comisión multipartidista conocida como Régimen Interno y Concertación Política, órgano creado en la LV Legislatura (1991-1994), integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Cámara. De esta forma la oposición tuvo ventajas y prerrogativas antes otorgadas al PRI, por ejemplo, se abrió la agenda de asuntos legislativos y se llevaron a debate y votación en el pleno iniciativas que en el pasado el PRI había bloqueado, como las reformas a la Ley Orgánica del Congreso.

Ante el reclamo de los actores políticos por llevar a cabo una reforma integral, el Poder Legislativo se dio a la tarea de llevar a cabo la reforma a la norma que regula la estructura y el funcionamiento del Congreso. El proceso de adecuación de la normatividad que rige al Congreso ha sido casi estático y lento. Muestra de ello es el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General quien tiene sus antecedentes en el texto expedido en 1897, mismo que se modifica en 1916 y llega hasta nosotros con las disposiciones que el mismo

ordenamiento establecía en 1934. De ahí en adelante este sufre ligeras modificaciones (once) en 1940, 1963, 1966, 1975 y 1981.²⁰

En tanto, la Ley Orgánica del Congreso que regía en forma general la organización y funcionamiento del Poder Legislativo hasta 1994, se remonta al año de 1979 como consecuencia de la reforma política puesta en marcha dos años atrás.²¹ En ella, se modifica el artículo 70 Constitucional a fin de dotar al poder legislativo con una mayor "autonomía", mediante el recurso de facultarlo para la emisión de su propio reglamento.

Sin embargo, la facultad que había adquirido el poder legislativo en ese momento no fue utilizada sino quince años después, y cinco años más tarde con la reforma de 1999. La urgencia se dio en primer lugar por las numerosas mutaciones constitucionales acumuladas en el curso de los años y de su desempeño, y en segundo lugar, por la existencia de un nuevo equilibrio de fuerzas en la composición de las Cámaras federales desde 1988.

Fruto de la composición plural de la Cámara baja, en la LVII legislatura (1997-2000), se dictaminaron 13 iniciativas para reformar la Ley Orgánica del Congreso, dicha reforma contempló modificaciones a las normas que regulan las actividades del pleno y de los órganos y servicios de carácter técnico y administrativo. Otro cambio significativo fue la creación de la Junta de Coordinación Política que es un órgano colegiado integrado por los coordinadores de cada grupo parlamentario, cuyas decisiones se toman mediante el sistema de voto ponderado, donde cada coordinador representa tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario. El coordinador del grupo es el que cuenta con mayoría en la cámara durante toda la legislatura, si ningún grupo tiene la mayoría, la responsabilidad de presidir la Junta se encomienda a cada uno de los coordinadores por orden decreciente al número de curules que detenten con una duración de un año.

²⁰ Después de la expedición de la Ley Orgánica del Congreso en 1979 hasta 1989, 35 modificaciones fueron propuestas para reformar el Reglamento interno y no es sino hasta 1994 cuando dicho ordenamiento sufre pro primera vez ligeras modificaciones posteriormente en 1999, se da una segunda modificación.

²¹ A pesar de que la Ley fue un tanto innovadora para ese momento, su rigidez frente a los cambios producidos en recientes años la han convertido en una Ley traspasada por las circunstancias de cambio político que desde 1986 ha venido sufriendo el país. Los intentos por actualizarla se han dado desde los partidos de la oposición pues desde su expedición se han recibido 18 peticiones de reforma de las cuales sólo dos han sido atendidas: en 1992 y en 1994 cuando se publica la "nueva Ley".

Las facultades que tiene este órgano son la de impulsar los acuerdos entre los distintos grupos parlamentarios, promover la integración de las comisiones, presentar al pleno para su aprobación el anteproyecto de presupuesto anual de la cámara, asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.

Otra instancia de organización interna de reciente creación es La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, integrada por los miembros de la Junta de Coordinación Política, y el presidente de la Mesa Directiva. Las atribuciones de este órgano es el establecimiento del programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo y la integración básica del orden del día de cada sesión, proponer al Pleno el proyecto de Estatuto de la Secretaría General, las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, impulsar el servicio civil de carrera, el trabajo en comisiones y someter al pleno los nombramientos de secretario general y contralor de la Cámara.

Un cambio significativo para la práctica parlamentaria fue la composición de las comisiones, no es sino hasta la LVI Legislatura (1994-1997) cuando los partidos de oposición integran las comisiones de acuerdo a su representación en las Cámaras. De esta forma la regla de proporcionalidad en comisiones garantiza a la mayoría gobernante el control sobre la toma de decisiones, a la vez que permite a las minorías participar ampliamente. Sobre todo porque las comisiones abren la oportunidad de revisar y corregir iniciativas que los partidos políticos y el poder ejecutivo regularmente aprovechan porque una comisión es un espacio para la negociación de acuerdos sobre iniciativas en curso con los partidos de oposición.

Como se observa la pluralidad de ambas cámaras, y sobre todo de la cámara baja planteó una serie de interrogantes entorno a la gobernabilidad, organización y funcionamiento del Congreso. En un principio, lo importante era ganar espacios en el espectro electoral, después se habla del sistema de votación interno donde el sistema mayoritario del partido en el poder, se excluye por el de la concertación y las coaliciones entre fracciones parlamentarias. Finalmente, y ese es un debate actual, se implementan mecanismos para el mejor funcionamiento del recinto en cuanto apoyo técnico, financiero y humano.

En cuanto a la producción legislativa se observan cambios importantes: en principio, los partidos de oposición se vieron incentivados por las ganancias electorales al grado que la producción legislativa originada en esos partidos se incrementó de forma inusitada, lo mismo sucedió con las iniciativas de oposición aprobadas por primera vez. (ver anexo 4) Al mismo tiempo, el Ejecutivo disminuyó considerablemente su producción limitándose a asuntos propios del Ejecutivo como el presupuesto o la hacienda pública, además de que por primera vez, los legisladores intervienen en las finanzas públicas, modificando e interviniendo en los proyectos enviados por el ejecutivo. Finalmente, tanto el senado como el partido oficial fueron dos de los actores centrales en la negociación de la legislación aprobada por el congreso. El presidente había dejado de ser el gran promotor de las políticas para trasladarse a los grupos parlamentarios.

En consecuencia, si analizamos la integración de la Cámara en los últimos años y la producción legislativa por órgano, tenemos que los cambios se produjeron desde la LIV legislatura (1988-1991) con una composición del 48% de partidos de oposición, la Cámara de Diputados presentó el 71.20% del total de las iniciativas presentadas al Congreso, en contraste el ejecutivo es el autor del 22.18% de proyectos legislativos. En tanto, para la LV legislatura (1991-1994), con una presencia más reducida de la oposición (36.1%), el número de iniciativas se reducen a 53% para la Cámara de Diputados, 16% para la de Senadores (aumentando 10 puntos) y 30.67% para el Ejecutivo (aumentando 18 puntos), lo que indica que éste último hizo uso del Senado para presentar sus iniciativas dado que de acuerdo a las memorias oficiales, la Cámara de Senadores inscribe iniciativas que tienen como origen el Ejecutivo sin excepción. En la LVI legislatura (1994-1997), con una composición del 40% de partidos de oposición, su situación no mejora mucho pues aunque continúa registrando el mayor número de iniciativas presentadas frente al Ejecutivo y el Senado, éstas no son comparables con las de la LIV, ya que la Cámara de Diputados registra un total de 50.45%, el Senado 9.45% y el Ejecutivo mejora su posición con 39.2% del total, donde la tendencia para la Cámara de Diputados es hacia la baja, en tanto, que para el Ejecutivo las perspectivas a su favor van en aumento. Estos índices nos demuestran que la producción legislativa de los diputados se incrementa cuando el ejecutivo tiene menor control sobre el Congreso, es decir, cuando la composición de la Cámara no favorece a su partido.

Sin embargo, estas cifras no omiten la participación de los legisladores en la presentación de otras iniciativas, que aunque en la práctica muchas de ellas no logran prosperar, algunas han sido retomadas por el gobierno para formar parte de las actividades del Estado, ese es el caso de las propuestas del Partido Acción Nacional (PAN) en relación a la privatización de la Banca, otorgamiento de personalidad jurídica a las iglesias, y reformas a los derechos de propiedad en el campo, modificaciones que al ser expuestas por el ejecutivo ante el órgano legislativo obtuvieron el apoyo del PAN.

Asimismo, si desglosamos los datos por partido, tenemos que la oposición ha reforzado su presencia no solo electoral, también se observan avances en el trabajo legislativo, ya que tanto el PAN como el PRD, sobre todo el primero, registran avances en la cantidad de iniciativas presentadas en el Congreso, no es el caso del Revolucionario Institucional (ver anexo 4). Esto se explica por el hecho de que en México, era la persona del Ejecutivo quien trazaba las líneas de acción del gobierno y no el partido político, quien hace uso de la disciplina de partido solo para agilizar y favorecer las iniciativas provenientes del Ejecutivo.

Por otro lado, no hay que olvidar que la mayoría priísta también había funcionado para impedir el paso de muchas de las iniciativas presentadas por los partidos de oposición, situación que los ha llevado a apoyarse en algunas enmiendas propuestas por el ejecutivo como en el caso del PAN. A pesar de las dificultades que presenta para la oposición un Congreso con mayoría absoluta, el trabajo legislativo de dichos partidos ha sido constante y en cierto sentido fructífero pues al remitirnos a las cifras se tiene que también por la vía legal, algunas iniciativas de los partidos de oposición pasaron la prueba de la mayoría como es el caso del PAN con ocho iniciativas aprobadas, cantidad que iguala a las del PRI en la LIV legislatura, cinco del PRD en la LV legislatura y siete más del PAN en la LVI, cantidad que sobrepasa las propuestas presentadas por el PRI y están consignadas como favorables en el desarrollo del proceso legislativo.

Durante esta primera etapa de innovaciones el sistema político mexicano empezó a experimentar transformaciones que perfilaron a los partidos políticos -antes marginados- hacia la lógica de la competencia electoral, al tiempo que se producía un fenómeno de descentralización del poder en manos del presidente en turno y que avanzaba en todas

direcciones: hacia los partidos políticos, hacia los estados de la federación, y hacia las instituciones que iban adquiriendo autonomía de gestión.

Gobierno dividido

Es en 1997 cuando el sistema político mexicano deja de ser un sistema de partidos predominante para convertirse en un sistema de partidos competitivos en donde el partido del presidente en turno –aún priísta-, pierde el control de la mayoría calificada en la cámara baja; inaugurándose así la primera experiencia de gobierno dividido.²²

Posteriormente cuando la presidencia de la república es ocupada en el año 2000, por Vicente Fox, miembro del Partido Acción Nacional se inaugura una nueva experiencia en donde el nuevo gobierno se enfrentó a un sistema político multipartidista, mixto, sin reelección, con un congreso bicameral simétrico y gobierno dividido, lo que lo convirtió en el primer presidente mexicano sin los beneficios del hiperpresidencialismo, es decir, con una presidencia acotada, con dispersión de poder, sin una mayoría que respalde sus propuesta de políticas públicas, y sin instrumentos jurídicos constitucionales suficientes como para generar respuestas inmediatas ante la demanda de la población.²³ Sobre la base de estas condiciones es evidente que el nuevo gobierno enfrentó los problemas resultantes de la combinación de viejas instituciones y nuevos actores, ocasionando conflictos, fricciones e incluso, para algunos, la parálisis gubernamental.

Después de la atropellada administración de Vicente Fox, la jornada electoral de su sucesor reflejó los efectos de la discordia y el enfrentamiento encauzado por el ejecutivo en turno. Las elecciones federales de julio de 2006 fueron las más competidas de la historia moderna del país. El candidato ganador, Felipe Calderón Hinojosa, integrante del Partido Acción Nacional, obtuvo 35.9% de los votos, mientras que su opositor, Andrés Manuel López Obrador, del Partido de la Revolución Democrática, obtuvo 35.3% de la votación total. El diferencial entre ambos fue de apenas 0.56% equivalente a 234 mil votos. Tales resultados produjeron el rechazo y la impugnación de parte del candidato perdedor y el llamado de su

²² Existen dos variedades de gobierno dividido: a) cuando ni el partido del presidente, ni ningún otro goza de la mayoría en una o en ambas cámaras y, b) cuando existe un control repartido entre el Congreso por uno de los partidos y el Ejecutivo por otro.

²³ A pesar de que el Revolucionario Institucional pierde la presidencia, durante todo el sexenio panista, el PRI, mantuvo cierta fortaleza electoral que le daba el calificativo de primera minoría y lo convirtió en el principal negociador de la agenda legislativa propuesta por Vicente Fox.

parte a la “resistencia civil pacífica” y al establecimiento de lo que el candidato del PRD denominó “gobierno legítimo”.

Las secuelas electorales polarizaron a la sociedad, al grado de cuestionar a la democracia, la gobernabilidad y la estabilidad política. Las elecciones de 2006 pusieron en duda la efectividad de las instituciones electorales y representativas (las progenitoras de la transición prolongada) al considerarlas débiles e incapaces de enfrentar una crisis como la de la jornada electoral del 2006. Frente a tales acontecimientos, la búsqueda de un nuevo diseño institucional parecía impostergable. No obstante que los actores políticos cayeron en la cuenta de la necesidad de establecer las bases para una transformación integral, serán los miembros de la elite del antiguo régimen quienes continúan controlando las reglas del juego, de ahí que sean ellos los iniciadores de una propuesta de Ley para la Reforma del Estado signada el 14 de noviembre de 2006, en la que se plantea, a partir de la naturaleza del gobierno dividido, cambiar nuevamente las reglas adoptándolas y adaptándolas a la gobernabilidad de los anteriores gobiernos unificados, sin el legado autoritario de antaño.

Respecto al trabajo legislativo registrado a partir del inicio de los gobiernos divididos se observa que en la LVII legislatura, el 23% de las iniciativas votadas en pleno tenían como origen el Ejecutivo, en tanto que, el 75% de las mismas fueron promovidas por los distintos miembros del Congreso de la Unión. En la LVIII legislatura, el 34% de las propuestas votadas provenían del Ejecutivo mientras que el 64% fueron promovidas por los legisladores. Ya para la LIX y LX legislaturas, la alternancia produjo alteraciones en el trabajo legislativo, el 1.2% y 1.3% de las reformas legislativas fueron propuestas por Vicente Fox y Felipe Calderón, respectivamente, en tanto que las producidas por los asambleístas representaron el 90% del total en ambas legislaturas. Es decir, la formulación de políticas en los últimos años ha sido una tarea colegiada en donde la negociación equilibra el poder de las fuerzas participantes, incluido el Ejecutivo. (Ver anexo 4)

Este incremento en la producción legislativa de parte de los grupos parlamentarios se explica porque todos los actores adecuaron su comportamiento a las expectativas ajustadas por el nuevo equilibrio. Los partidos estimaron un aumento en la probabilidad de que sus iniciativas fueran aprobadas en comisiones y votadas en el pleno. En cambio, el Ejecutivo se anticipó al posible rechazo y presentó sólo aquellas iniciativas previamente valoradas o concertadas con el Congreso. (Nacif, 2002). De ahí que pese a que disminuyó su dotación,

las iniciativas presentadas mantuvieron altas tasas de cohesión, aunque no necesariamente de aprobación.²⁴

Conclusiones

A lo largo del texto se intentó dar un recorrido por la historia del poder legislativo, un poder que ha sido desvirtuado por décadas y que hoy día cobra una relevancia inusitada, porque viendo en retrospectiva, pareciera ser que el diseño sobre la división de poderes no ha concluido aún, tanto que en diciembre de 2009, el presidente Felipe Calderón lanza una serie de propuestas que afectan directamente al congreso en cuanto a que la consolidación institucional del parlamento mexicano es aún inconclusa, de ahí que afirmemos que las instituciones representativas en México, lejos de establecer las pautas de distribución y eficacia o mecanismos de rendición de cuentas, han incidido en tres ámbitos fundamentalmente:

- a) en la reforma electoral; b) en el funcionamiento interno del Congreso, (a través de un rediseño organizacional) y c) en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo (equilibrio de poderes)

Los efectos del rediseño electoral han sido la pluralidad política, el presidencialismo acotado y los gobiernos divididos.

Los efectos en el rediseño legislativo ha sido un cambio en el perfil de los legisladores, al valorar la carrera partidista más que la administrativa, se busca la acumulación de capital político a través del arraigo territorial, se da mayor importancia a la experiencia legislativa (a través de la reincidencia), aumenta el peso de la elite estatal y local y las dirigencias nacionales se han convertido en unificadoras del voto (disciplina).

Respecto a los efectos del rediseño legislativo, se observa una mayor transparencia de los votos legislativos; las comisiones se han convertido en un espejo de la composición del congreso, en consecuencia se observan fuertes resistencias al dictamen ágil de iniciativas; el éxito de la producción legislativa ha sido reservada a la previa concertación entre las fuerzas parlamentarias que dependen de las temáticas abordadas por los proyectos de ley; el

²⁴ A pesar del abultado número de iniciativas originadas en los grupos parlamentarios, estas tuvieron un nivel de éxito mucho menor a las del Ejecutivo, por ejemplo, el 18% de las iniciativas presentadas por los representantes tuvieron éxito en la LIX legislatura, mientras que en la LX solo el 14% de estas han sido aprobadas,

ejecutivo disminuyó significativamente su producción legislativa, en contraparte, los grupos parlamentarios han reactivado sus facultades, sobre todo las legislativas, el número de reformas constitucionales disminuyeron y pasaron a ser parte del diseño legislativo y no del ejecutivo.

En conjunto podemos decir que el nuevo arreglo institucional ha producido variaciones positivas respecto a la competencia sana entre las fuerzas políticas, sin embargo, los problemas de institucionalidad se observan en:

- La prevalencia de la informalidad basada en la negociación entre los grupos más que en un sistema de coaliciones legislativas formalizado
- El enfrentamiento entre poderes reforzó el control paralizante y desmotivó la cooperación Ejecutivo-legislativo, observándose un déficit en la funcionalidad de las leyes
- Se revaloró la carrera partidista de los legisladores pero se excluyó a los ciudadanos en el acceso a los cargos de representación y sistemas de rendición de cuentas
- Se incrementó el número de iniciativas de parte de los grupos parlamentarios sin la solvencia de un aparato organizativo interno. La aprobación y discriminación de las iniciativas fue producto de la negociación entre las camarillas del grupo parlamentario más que del análisis técnico de las mismas.
- El incremento en el número de comisiones obedeció a la integración plural de las comisiones y no reflejaron las necesidades de asuntos legislativos

Es decir, el nuevo arreglo institucional es inconcluso sin las herramientas de penalización adecuados y sin las pautas que den a las reformas la solvencia de la eficacia y la distribución de la riqueza, ¿tendrá que pasar otras décadas para consolidar al congreso mexicano? Esperemos que no sea así.

Anexo 1. Reformas a la Constitución de 1917 por periodos presidenciales

Titulares del poder Ejecutivo Federal	Año	Modificaciones	Total de modificaciones
Álvaro Obregón (1920-1924)	1921	2	8
	1923	6	
Plutarco Elías Calles (1924-1928)	1927	2	18
	1928	16	
Emilio Portes Gil (1928-1930)	1929	2	2
Pascual Ortiz Rubio (1930-1932)	1931	4	4
Abelardo L. Rodríguez (1932-1934)	1933	13	22
	1934	9	
Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940)	1934	6	15
	1935	3	
	1937	1	
	1938	2	
	1940	3	
Manuel Ávila Camacho (1940-1946)	1940	2	18
	1942	6	
	1943	2	
	1944	7	
	1945	1	
Miguel Alemán Valdés (1946-1952)	1946	4	20
	1947	3	
	1948	2	
	1949	1	
	1951	8	
1952	2		
Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958)	1953	2	2
Adolfo López Mateos (1958-1964)	1960	6	11
	1961	1	
	1962	2	
	1963	2	
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	1965	1	19
	1966	8	
	1967	8	
	1969	2	
Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)	1971	4	40
	1972	6	

	1974	22	
	1975	4	
	1976	4	
José López Portillo (1976-1982)	1977	18	34
	1978	3	
	1979	1	
	1980	3	
	1981	5	
	1982	4	
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	1982	16	67
	1983	10	
	1985	2	
	1986	15	
	1987	23	
	1988	1	
Carlos Salinas de Gortari (1988-1991)	1990	12	56
	1992	9	
	1993	33	
	1994	2	
Ernesto Zedillo (1994-2000)	1994	28	78
	1995	1	
	1996	23	
	1997	3	
	1999	20	
	2000	3	
Vicente Fox (2000-2006)	2001	5	31
	2002	4	
	2003	3	
	2004	5	
	2005	9	
	2006	5	
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	2007	25	58 (reformas hasta agosto de 2009)
	2008	20	
	2009	13	

Fuente: Elaboración propia con base en: SIID, 2009

Anexo 2. Éxito legislativo de las iniciativas del ejecutivo federal (1917-1946)

Legislatura	Aprobadas (%)	Rechazadas (%)	Sin resolución(%)
1917-1919	37.6	2.4	60.0
1918-1920	33.3	1.4	65.3
1920-1922	17.7	1.3	81.0
1922-1924	45.7	3.1	51.2
1924-1926	50.6	5.2	44.2
1926-1928	61.3	8.8	29.9
1928-1930	81.2	2.5	16.4
1930-1932	70.8	6.5	22.6
1932-1934	82.3	10.1	7.6
1934-1937	95.0	1.6	3.5
1937-1940	96.8	0.8	2.4
1940-1943	97.4	0.4	2.2
1943-1946	97.0	2.4	0.6

Fuente: Weldon, 1999.

Anexo 3. Distribución de Iniciativas por legislatura (1964-1978)

Origen de la iniciativa	XLVI	XLVII	XLVIII	XLIX	L
Ejecutivo	44	39	97	106	86
PRI	14	16	8	14	19
PAN	31	15	12	18	7
PPS	13	5	1	2	9
PARM	0	1	0	1	2

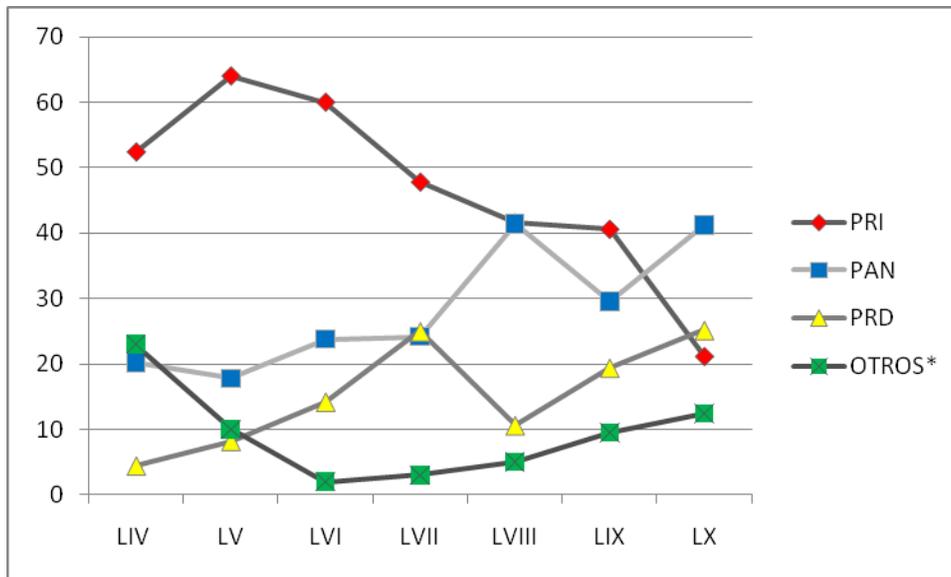
Fuente: Elaboración propia con base en Béjar Algazi, 2004

Anexo 4. Distribución de iniciativas por legislatura (1988-2009)

Origen de la iniciativa	LIV	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX
Ejecutivo	57	124	84	32	61	36	37
PRI	20	30	19	86	306	956	643
PAN	84	26	79	168	265	543	570
PRD	19	32	45	157	294	474	608
PT	-	-	8	23	41	72	45
PVEM	-	-	-	44	74	434	198
OTROS P	61	19	12	10	32	181	322

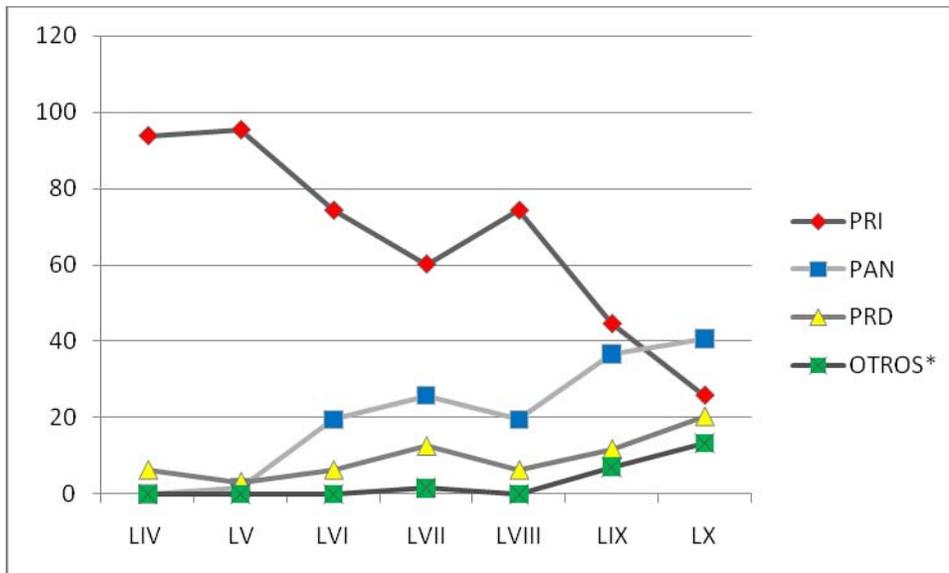
Fuente: Elaboración propia con base en Nacif, 2006; Valencia 2005 y SIID, 2009.

Anexo 5. Composición de la Cámara de Diputados (1988-2009)



*Otros integra a los partidos pequeños que surgen y desaparecen e intermitentemente han ganado curules, entre ellos están; el PARM, PFCRN, PPS, PT, PVEM, CONV, PSN, PAS, PANAL.

Anexo 6. Composición de la Cámara de Senadores (1988-2009)



** De 1988 a 1994, el total de Senadores era de 64; de 1994 en adelante la CS se integra por 128 legisladores.

Bibliografía

- Arteaga Nava, Elisur Derecho constitucional. Instituciones federales, estatales y municipales, UNAM, México, 1994.
- Béjar Algazi, Luisa *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, UNAM/Gernika, México, 2004.
- Goodin, Robert “Las instituciones y su diseño”, en Goodin (compilador) *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona, 2003.
- Lujambio, Alonso *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, UNAM/IIJ, México, 1995.
- Luna Argudín, María El congreso y la política mexicana (1857-1911), el Colegio de México/FCE, 2006.
- Molinar Horcasitas, Juan y Weldon, Jeffrey, *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, México, 2009.
- Nacif, Benito, “El impacto del PNR en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, 1928-1934”, en *Documento de Trabajo*, Número 82, CIDE, México, 2001.
- Nacif, Benito “El congreso propone y el presidente dispone: las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el legislativo en México”, en *Documento de Trabajo*, número 145, CIDE, México, 2002.
- Nacif, Benito “The Fall of the dominant presidency: lawmaking under divided government in Mexico”, en *Documento de Trabajo*, número 185, CIDE, México, 2006.
- Peters, Guy *El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, Barcelona, 2003.
- Puga, et. al, *Evolución del Estado Mexicano. Consolidación 1940-1983*, ediciones el caballito, México, 1989.
- Rossell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, México, 2000.
- Schettino, Macario *Cien años de confusión. México en el siglo XX*, Taurus, México, 2007.
- Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) Cámara de Diputados, 2009.
- Valencia Escamilla Laura, *La disciplina parlamentaria en México. La LVII legislatura de la Cámara de Diputados*, UNAM/IIJ, México, 2005
- Valencia Escamilla, Laura “Democracia dividida en México. Control y conflicto de poderes en la era del cambio”, en Luis H. Méndez Berruela y Marco Antonio Leyva, (coordinadores). *2000-2006 Reflexiones a cerca de un conflictivo sexenio, El carácter híbrido del Estado Mexicano*. Ediciones EON, UAM Azcapotzalco, Iztapalapa, México Tomo I. 2007.
- Weldon, Jeffrey “Executive-Legislative Relations in Mexico in the 1990s”, en *Dilemmas of Change in Mexican Politics*, de. Kevin J. Middlebrook, San Diego, 1999.
- Weldon, Jeffrey “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Mainwaring y Shugart (compiladores), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002,