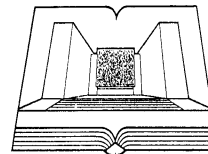


CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL
CEDIA

CONGRESO REDIPAL (VIRTUAL III)

RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LINEA

Ponencia presentada por:

Mtro. Alfredo Sainez Araiza

***“El Poder Legislativo rumbo al Bicentenario de la
Independencia y Centenario de la Revolución”***

Junio 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

“El Poder Legislativo rumbo al Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución”

Por: Mtro. Alfredo Sainez Araiza ¹

RESUMEN

Rumbo a los festejos conmemorativos del Bicentenario del Inicio de la Independencia y Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana, el sistema político mexicano presenta una nueva configuración de gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos en los estados y municipios de nuestra República, que se devela en las cámaras del Congreso de la Unión y en las entidades federativas, a partir de la alternancia en la gubernatura de Baja California en 1989 por parte de Ernesto Ruffo Appel, primer Gobernador de uno de los Estados de México postulado por un partido político diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 60 años, como consecuencia de las elecciones locales del 2 de julio de ese año y, particularmente, en la composición de los congresos estatales.

En este contexto, cabe reflexionar: ¿cuáles son las perspectivas para integrar coaliciones legislativas mínimas ganadoras o conjuntos ganadores que permitan impulsar una agenda de la reforma política común a fin de cambiar o mantener el statu quo mediante reformas a la Constitución, leyes secundarias y-o reglamentarias en las cámaras del Congreso de la Unión? Más aún, en los estados de la República, ¿cuáles son las perspectivas para integrar coaliciones legislativas mínimas ganadoras en las legislaturas estatales, cuando existen una con un sistema de partido hegemónico, 16 con sistemas de partidos predominantes, 7 multipartidistas y 8 bipartidistas?, ¿cuándo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobierna 19 entidades federativas, el Partido Acción Nacional (PAN) 7 y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) 6?, ¿en

¹ Investigador Parlamentario del Congreso de Guanajuato. Miembro de la REDIPAL,

cuánto tiempo deberían formalizarse, implementarse, ejecutarse y evaluarse los impactos de estas iniciativas de reforma constitucional, de leyes secundarias y reglamentarias?

“El Poder Legislativo rumbo al Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución”

Repensar el papel de las legislaturas federales y las legislaturas estatales en el año 2010, rumbo al Centenario del Inicio de la Independencia y Bicentenario del Inicio de la Revolución Mexicana, es traer a la memoria lo que hemos sido, somos y queremos ser como una República representativa y democrática, fundamentalmente, para analizar las perspectivas de la reforma política, en un contexto de gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos en los municipios y entidades federativas. Pero sobre todo, en este año en que habrán de renovarse quince congresos locales.

La génesis del Poder Legislativo en México fue unicameral, así lo prescribía la Constitución de Cádiz. Posteriormente con la Constitución de 1824 se instauró el sistema bicameral perdurando hasta que la Constitución de 1857 estableció de nuevo un sistema unicameral. Finalmente con la reforma constitucional de 1874 se restituyó el sistema bicameral, el cual se preserva hasta nuestros días.

Consumada la independencia y con la entrada triunfante del Ejército Trigarante en la ciudad de México el 27 de septiembre de 1821, se estableció la Soberana Junta Provisional Gubernativa, quién emite el Acta de Independencia que declara a la Nación Mexicana soberana de España. Más adelante, se instauró el Soberano Congreso Constituyente del Imperio Mexicano el día 24 de febrero de 1822, mismo que adoptó para su gobierno, la monarquía moderada y constitucional, proclamó la división del poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y la igualdad de derechos civiles entre todos los habitantes del Imperio Mexicano.

Durante este proceso histórico y político por el que atraviesa México, las provincias comenzaron a ser impulsadas por esas corrientes independentistas y de autonomía, experimentando poco a poco una etapa trascendental en la construcción de su historia legislativa. Cabe señalar, que la denominación de

Diputación Provincial fue en concordancia con el sistema centralista del Imperio Mexicano, en virtud de que el territorio nacional estuvo seccionado en Provincias y Departamentos.

En el ámbito nacional, el triunfo de la revolución proclamada en Veracruz, el 5 de diciembre de 1822 por Antonio López de Santa Anna, propició la abolición de la Monarquía, el destronamiento de Iturbide y la reinstalación del Congreso Constituyente.

Conforme al Plan de Veracruz modificado en Casa Mata entre las fuerzas que Iturbide había destinado para perseguir a los revolucionarios veracruzanos, el Congreso reinstalado convocó a elecciones para formar otro que llevó por nombre “Segundo Congreso Constituyente”.

Más adelante, el Soberano Congreso Constituyente Mexicano –instalado el 7 de noviembre de 1823–, expidió dos decretos que generaron la transición de las Provincias a Estados:

El primero, emitido el 8 de enero de 1824, dictó la Ley para establecer las legislaturas constituyentes particulares en las Provincias que habían sido declaradas Estados de la Federación Mexicana. En este tenor, el Acta Constitutiva de la Federación, del 31 de enero de 1824, reconocía en su artículo 7, a los siguientes estados: el de Guanajuato; el interno de Occidente, compuesto de las provincias Sonora y Sinaloa; el interno de Oriente, compuesto de las provincias Coahuila, Nuevo-León y los Tejas; el interno del Norte, compuesto de las provincias Chihuahua, Durango, y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oajaca; el de Puebla de los Ángeles (el de Tlaxcala); el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el Nuevo Santander que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Xalisco) serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los

supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del istmo de Huazacoalco, volverán a las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al Estado de Yucatán.

El segundo decreto, emitido el 4 de octubre de 1824, estableció el gobierno particular de los Estados, dividiendo su ejercicio en tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), dejando la composición de cada legislatura estatal de conformidad con sus constituciones.

La división tripartita de la autoridad pública –que es característica propia y diferencial del sistema republicano de gobierno– opera de manera que ninguno de los poderes puede prevalecer sobre los demás y convertirse en instrumento de despotismo. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial tienen su propia función y órbita de atribuciones jurídicamente reglamentadas. A ninguno de ellos le es dado interferir en las facultades de otro. La Constitución señala taxativamente las materias que les competen, de tal forma, que al Poder Legislativo le corresponde de manera principal (aunque no únicamente) formular el orden jurídico general del Estado y vigilar la gestión de ciertos funcionarios de la administración pública, a quienes puede pedirles cuenta de sus actos.

En los estados de la República Mexicana el Poder Legislativo se deposita en una Asamblea denominada Congreso, es unicameral y actúa como Congreso del Estado y Diputación o Comisión Permanente. En cambio en México, el Poder Legislativo Federal es un bicameralismo simétrico, decir, en principio ambas cámaras –de Diputados y de Senadores– valen lo mismo e interviene de cuatro formas: Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Comisión Permanente. En nuestro país, el Poder Legislativo no sólo realiza funciones exclusivamente legislativas sino también presupuestarias, administrativas, de control y jurisdiccionales. Pero, sobre todo de representación; así lo confirman los marcos jurídicos estatales y la Carta Magna, que reconoce el principio de soberanía y establece que “la soberanía nacional reside esencial y

originariamente en el pueblo”. La voluntad del pueblo mexicano se ha constituido en una república representativa y ejerce su soberanía, a través del Poder Legislativo.

A doscientos años de distancia del movimiento insurgente y cien años de la gesta revolucionaria, analizar los alcances y límites de la reforma del política nos concita a la reflexión e imaginación, al análisis prospectivo, a la construcción de escenarios y a un ejercicio de síntesis profundo para vislumbrar el impacto, hasta el momento sin imperativos legales, en virtud de que nos encontramos en la fase de la formulación de las iniciativas de ley en las cámaras del Congreso de la Unión, aún sin un periodo extraordinario, además de restar las fases de la implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas para medir los impactos. Sobre esta base intangible, el ensayo que se presenta analiza las implicaciones constitucionales ante los congresos locales, a partir del marco conceptual de la “coalición legislativa”, que de acuerdo con el glosario de términos relacionados con la reforma política la define como “una alianza entre dos o más partidos políticos que, mediante un convenio formal o informal, acuerdan votar en el mismo sentido dentro del órgano legislativo. Las coaliciones legislativas suelen formarse para tener una mayor incidencia en el debate legislativo y aumentar la posibilidad de que cierta postura, sobre una iniciativa o dictamen, predomine.” Las iniciativas de la reforma política no son la excepción. Asimismo, se toma como referente a los establecedores de los temas de la agenda de la reforma política; es decir, a los jugadores con veto individuales o colectivos, particularmente, a los legisladores, grupos o representaciones parlamentarias que pueden construir conjuntos ganadores e integrar coaliciones legislativas mínimas para promover, discutir y aprobar iniciativas de ley y, por ende, cambiar o mantener el statu quo, que a decir del politólogo Tsebelis (2006), “aquellos que les desagrada el statu quo preferirán un sistema político con capacidad para hacer los cambios políticos rápidamente, mientras que los defensores del statu quo preferirán un sistema que produzca estabilidad política.”

La reforma política constituyó el último de los diez temas después de la pobreza, salud, educación, finanzas públicas, energía, telecomunicaciones, laboral, mejora regulatoria y crimen organizado, que abordó el presidente Felipe Calderón en su mensaje a la nación, el pasado 2 de septiembre, en donde cuestionó si el actual sistema político permite procesar los conflictos, hacer de manera correcta la corresponsabilidad entre los tres poderes y los tres órdenes de gobierno; así como pasar del sufragio efectivo a la democracia efectiva. A tres meses y trece días de este mensaje, el presidente Calderón, presentó formalmente, el 15 de diciembre, a través de la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el paquete de iniciativas de reforma política, que comprende la elección consecutiva de alcaldes y demás miembros de ayuntamientos, de los jefes delegacionales en los estados de la República y en los municipios hasta por un periodo de 12 años; la reelección consecutiva de legisladores federales con periodos límite de 12 años; la reducción del número de integrantes del Congreso de la Unión (32 escaños en el Senado de la República y 100 legisladores en la Cámara de Diputado); aumentar a 4 por ciento el mínimo de votos para que un partido político conserve su registro; agregar la figuras de iniciativa ciudadana; de las candidaturas independientes a nivel constitucional para todos los cargos de elección popular; implementar la segunda vuelta electoral para la elección de presidente de la República; reconocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia; facultar al Poder Ejecutivo para que pueda presentar al Congreso dos iniciativas preferentes; y facultar al Ejecutivo para que presente observaciones parciales o totales a los proyectos aprobados por el Congreso y al presupuesto de egresos de la federación estableciendo la figura de la reconstrucción presupuestal. Estos tópicos han sido analizados por diversos especialistas, investigadores y actores políticos en el seminario sobre la Reforma Política, llevado a cabo en el Senado de la República, los días 25 y 26 de enero del presente.

Pero, ¿cuál es el impacto de la reforma política y las implicaciones constitucionales ante los congresos locales?, ¿cuáles son los alcances y límites de la reforma política?, ¿deben incluirse otros temas en la agenda de la reforma política como la suplencia en caso de falta del titular del poder ejecutivo; la ratificación del gabinete presidencial por el Senado de la República; el fomento del trabajo de las comisiones legislativas; la autonomía del ministerio público; el fuero constitucional; la restructuración de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en violaciones graves a garantías individuales; la solución de conflictos en materia de límites territoriales; el Estado de Emergencia; el Instituto Nacional de identidad; y el Informe presidencial y mecanismos de control parlamentario?, ¿en cuánto tiempo deberían formalizarse, implementarse, ejecutarse y evaluarse los impactos de estas iniciativas de reforma constitucional, de leyes secundarias y reglamentarias?

Las coaliciones legislativas entre los distintos grupos y representaciones parlamentarias surgieron como consecuencia de los influjos de los sistemas electorales y de partidos en los órganos legislativos, en un primer momento, como resultado de las elecciones federales de 1988 en el seno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; de forma tal, que el partido del gobierno transitó de hegemónico a predominante, al no obtener la mayoría calificada, es decir, las dos terceras partes de las y los diputados presentes para impulsar reformas a la Constitución, condición que lo obligó a construir conjuntos ganadores con otras fuerzas políticas para tal efecto. En un segundo momento, como resultado de los comicios electorales federales de 1997, el sistema de partido transitó de predominante a multipartidismo, al no obtener el partido de gobierno la mayoría absoluta, o sea, el cincuenta por ciento más uno de los legisladores presentes para promover reformas a leyes secundarias y-o reglamentarias (Véase Anexo I). De esta forma, se incrementó la necesidad de construir coaliciones legislativas mínimas ganadoras. Más adelante, el Senado de

la República, transitaría a un multipartidismo y se daría la alternancia en la elección presidencial del año 2000 y la continuidad en el ejercicio del gobierno federal por un partido distinto al “oficial” hasta nuestros días.

Desde hace trece años se vive en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión un multipartidismo. La composición de la 61 Legislatura de esta Cámara, así lo constata, luego de que el Consejo General del IFE acatará el fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A la par, las fuerzas políticas obtuvieron tanto por la vía mayoría relativa (mr) como por de representación proporcional (rp) los siguientes escaños: el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (GPPAN), 143 legisladores (70 de mr y 73 de rp); el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (GPPRI), 237 diputados (184 de mr y 53 de rp); en tanto que el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (GPPRD), 71 congresistas (39 de mr y 32 de rp); el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (GPPT), 13 (3 de mr y 10 de rp); el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (GPPVEM), 21 (4 de mr y 17 de rp); el Grupo Parlamentario de Convergencia (GPC), 6 de representación proporcional y el Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza (GPPanal), 9 diputados plurinominales. Por su parte, el Senado de la República vive también un multipartidismo, en donde ninguna de las fuerzas políticas tiene mayoría absoluta. Muestra de ello, es la actual conformación: el GPPAN cuenta con 52 legisladores; el GPPRI, 32; el GPPRD, 26; el GPPVEM, 6; el GPPT, 5; GPC, 5, y el GPPanal, 2 senadores.

El sistema político mexicano presenta una nueva configuración de gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos en los estados y municipios de nuestra República, que se devela con la alternancia de gubernatura de Baja California en 1989 por parte de Ernesto Ruffo Appel, primer Gobernador de uno de los Estados de México postulado por un partido político diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 60 años, como consecuencia de las

elecciones locales del 2 de julio de ese año y, particularmente, en la composición de los congresos estatales.

En este contexto, cabe reflexionar: ¿cuáles son las perspectivas para integrar coaliciones legislativas mínimas ganadoras o conjuntos ganadores que permitan impulsar una agenda de la reforma política común a fin de cambiar o mantener el statu quo mediante reformas a la Constitución, leyes secundarias y-o reglamentarias en las cámaras del Congreso de la Unión? Más aún, en los estados de la República, ¿cuáles son las perspectivas para integrar coaliciones legislativas mínimas ganadoras en las legislaturas estatales, cuando existen una con un sistema de partido hegemónico, 16 con sistemas de partidos predominantes, 7 multipartidistas y 8 bipartidistas?, ¿cuándo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobierna 19 entidades federativas, el Partido Acción Nacional (PAN) 7 y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) 6? (Véase Anexo II).

Para dar una respuesta aproximada a estas preguntas y, sobre todo, vislumbrar los alcances y límites de la reforma política; el impacto de la reforma política y las implicaciones constitucionales ante los congresos locales, tomamos como referencia las condiciones procedimentales; es decir, las reglas del juego político establecidas en nuestro marco jurídico nacional y local para impulsar reformas a la constitución, a las leyes secundarias y reglamentarias – indistintamente de su naturaleza, sea esta política, económica o social–, a las deben ceñirse las fuerzas políticas y poderes “fácticos” dentro de las esferas de los poderes legislativos. La reforma política no está de este procedimiento, más aún, por ser uno de los ejes temáticos más importantes que forman parte de la Reforma del Estado mexicano.

De acuerdo Tsebelis (2006), los “jugadores con veto”– actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del statu quo – determinan cómo funcionan las instituciones políticas. Al respecto, Nacif (2007)

nos refiere que las instituciones son mecanismos que hacen que los individuos y los grupos sigan las reglas, de manera tal, que sin instituciones, las reglas pierden su efectividad y, por ende, las leyes se convierten en “letra muerta”.

En suma, el funcionamiento del Poder Legislativo Federal y las legislaturas estatales están determinados por su conformación, cuyas decisiones políticas en lo colectivo toman los grupos o representaciones parlamentarias y-o los congresistas en lo individual. En este sentido, resulta comprensible que la agenda de la reforma política este a discusión y, particularmente, la aprobación de los tópicos que la integran, dependan –más allá de su contenido– de la correlación de fuerzas políticas.

Toda reforma política supone una decisión política del gobierno, que puede ser aprobada y publicada por el mismo, o bien, puede ser formalizada mediante la ley, lo que implica la intervención del Parlamento. En este sentido, Baena Del Alcázar (2005), añade una etapa más al proceso de formulación de la política pública, que es la discusión parlamentaria previa a su aprobación por los legisladores en el Pleno de la Asamblea y, por ende, de la sanción, promulgación y publicación por parte del Poder Ejecutivo antes de la vigencia de la norma o disposición jurídica. En este caso, el análisis de las políticas públicas puede llevarse a cabo desde la perspectiva institucional, en virtud de que el proceso de actuación involucra tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo, sin menoscabo de realizar un análisis de las políticas públicas, a través de correlatos, del comportamiento, de procesos, de decisiones e impacto, según nos refiere Manheim (2001).

En México, el Poder Legislativo no sólo realiza funciones exclusivamente legislativas sino también presupuestarias, fiscalizadoras, administrativas, de control y jurisdiccionales. En este tenor, el proceso de toma de decisiones de los jugadores con veto puede ser unánime, por mayorías calificada, absoluta o simple. Sin embargo, sólo nos referiremos a las decisiones tomadas por los jugadores con

veto colectivo, o sea, de los distintos grupos o representaciones parlamentarias en la construcción de conjuntos ganadores por mayoría calificada y mayoría absoluta, respectivamente, en los procesos de reformas a la Constitución y ordinario de la reforma política. Lo anterior, en razón de que en el proceso legislativo, como lo afirma el politólogo Tsebelis (2006), “la teoría de los jugadores con veto puede hacer pronósticos exactos acerca de los resultados políticos en función de quién controla la agenda, quienes son los jugadores con veto, y las reglas según las cuales deciden.”

A continuación se analizan y describen las combinaciones de los “conjuntos ganadores” o “coaliciones legislativas” de mayorías calificadas y absolutas en las cámaras del Congreso de la Unión y de los congresos locales (Véase Anexo III), a fin de vislumbrar las perspectivas y, por ende, el Impacto de la Reforma Política y las Implicaciones Constitucionales Ante los Congresos Locales.

1. Poder Legislativo Federal

El origen el Poder Legislativo Federal en nuestro país fue unicameral. La Constitución Política de la Monarquía Española tuvo una vigencia esporádica en nuestro país de ocho años (entre 1812 y 1820) e instituyó el sistema unicameral. Esta prescribía que el Poder Legislativo se depositara en las Cortes, la cual reunía a todos los diputados. Posteriormente con la Constitución de 1824 se instauró el sistema bicameral (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) perdurando hasta que la Constitución de 1857 estableció de nuevo un sistema unicameral. Finalmente con la reforma constitucional de 1874 se restituyó el sistema bicameral, el cual se preserva hasta nuestros días.

A partir del movimiento de la Independencia de México, la división de poderes ha estado presente y plasmada en la historia constitucional. En cambio el equilibrio de poderes y la nueva relación entre los poderes públicos es relativamente reciente, surge como consecuencia de la competencia electoral federal de 1988 y se manifiesta en la composición del Poder Legislativo,

particularmente, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en donde el partido del presidente de la República perdió la mayoría calificada para por sí sólo impulsar reformas constitucionales; circunstancia que se acentúa en los comicios de 1997, en donde ninguna de las fuerzas políticas logró la mayoría absoluta en este órgano legislativo. Con esta nueva pluralidad ideológica, el sistema de partido transitó de hegemónico-predominante al multipartidismo y se generó en la arena legislativa la necesidad de que los grupos parlamentarios aprendieran a consensar y construyeran coaliciones ganadoras.

1.1. Conjuntos ganadores por mayorías calificadas

Para que nuestra Carta Magna pueda ser adicionada o reformada, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados (art. 135 constitucional). Las dos terceras partes de los legisladores presentes en ambas cámaras del Congreso de la Unión constituyen mayorías calificadas, equivalentes a 333 diputados de un total de 500 y 85 senadores de la República de un total de 128, bajo el supuesto de que todos asistan a la sesión respectiva. Las “coaliciones legislativas” mínimas ganadoras podrían integrarse de la siguiente manera: En la Cámara de Diputados, 4 conjuntos ganadores (PRI- PAN; PRI-PRD-PVEM-PT; PRI-PRD-PVEM-Convergencia; PRI-PRD-PVEM-Panal) y en el Senado de República serían 10 coaliciones legislativas (PAN-PRI-Panal; PAN-PRI-Convergencia; PAN-PRI-PT; PAN-PRI-PVEM; PAN-PRI-PRD; PAN-PRD-PVEM-PT; PAN-PRD-PVEM-Convergencia; PAN-PRD-PVEM-Panal; PAN-PRD-PT-Panal; y, PAN-PRD-Convergencia-Panal).

Además de estas combinaciones para que una reforma o adición a la Constitución Federal –en nuestro caso en materia de reforma política–, prospere requiere que sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los Estados; o sea, 16 congresos locales.

1.2. Conjuntos ganadores por mayorías absolutas

Las reformas y-o adiciones a las leyes secundarias o reglamentarias demandan la construcción de decisiones parlamentarias, cuya aprobación sea de mayoría absoluta, la cual en cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión equivale al 50 por ciento más uno; es decir, 251 diputados o 65 senadores, si y sólo si, todos asisten a la sesión correspondiente. En este tenor, los conjuntos ganadores podrían estar integrados de la siguiente manera: En la Cámara de Diputados, 7 coaliciones legislativas (PRI-PVEM; PRI-PRD; PRI- PAN; PRI-PT-Panal; PRI-PT-Convergencia; PAN-PRD-PVEM- PT-Convergencia; y, PAN-PRD-PVEM- PT-Panal) y en la Cámara de Senadores, 8 conjuntos (PAN-PRD; PAN-PRI; PAN-PVEM-PT-Panal; PAN-PVEM-Convergencia-Panal; PAN-PVEM-PT-Convergencia; PRI-PRD-PVEM-Panal; PRI-PRD-PT-Panal; y, PRI-PRD-Convergencia-Panal)

2. Poderes Legislativos Estatales

Las provincias decimonónicas no fueron ajenas a esta tendencia y transitaron a estados en los albores de la consumación de la Independencia de México, creando e instituyendo la división tripartita de los poderes públicos estatales.

La división tripartita de la autoridad pública –que es característica propia y diferencial del sistema republicano de gobierno – opera de manera que ninguno de los poderes puede prevalecer sobre los demás y convertirse en instrumento de despotismo. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial tienen su propia función y órbita de atribuciones jurídicamente reglamentadas. Sin embargo, a diferencia del Poder Legislativo Federal que tiene un bicameralismo simétrico, en donde ambas cámaras, tanto de Diputados como de Senadores, valen lo mismo, los poderes legislativos estatales son unicamerales y se depositan en asambleas denominadas congresos.

Actualmente, con excepción del Congreso del Estado de Coahuila, en el resto de las legislaturas estatales los grupos parlamentarios tendrán que coaligarse para impulsar reformas, sean constitucionales o para leyes secundarias y-o reglamentarias, en materia de la reforma política.

2.1. Conjuntos ganadores de mayorías calificadas por tipos de sistemas de partidos

El total de conjuntos ganadores por mayorías calificadas que se presentan en las legislaturas estatales –incluida la del Distrito Federal– es de 87 combinaciones; de las cuales, una pertenece a un sistema de partido hegemónico del Congreso del Estado de Coahuila; 42 a sistemas de partidos predominantes correspondientes a las legislaturas de Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán con un promedio general de 2.6 coaliciones legislativas mínimas ganadoras y un rango de 4; 11 a bipartidismos correspondientes a las legislaturas de Baja California, Campeche, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y Sonora con un promedio general de 1.8 coaliciones y un rango de 2; 33 a multipartidismos correspondientes a las legislaturas de Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas con un promedio general de 4.1 coaliciones legislativas mínimas ganadoras y un rango de 5.

Es importante destacar, que el mayor número de conjuntos ganadores por mayorías calificadas es mayor en términos absolutos en las legislaturas con sistemas de partidos predominantes, seguido de las legislaturas con un sistema multipartidista y bipartidista. Aunque, en relación con el promedio, es mayor el número de coaliciones legislativas mínimas ganadoras en legislaturas con sistemas de partidos multipartidistas, seguido de las legislaturas con un sistema de partido predominante y bipartidista.

2.2. Conjuntos ganadores de mayorías absolutas por tipos de sistemas de partidos

El total de conjuntos ganadores por mayorías absolutas que se presentan en las legislaturas estatales es de 80 combinaciones: una pertenece al sistema de partido hegemónico del Congreso del Estado de Coahuila; 16 coaliciones legislativas mínimas ganadoras corresponden a sistemas de partidos predominantes con un promedio general de una combinación; 28 a congresos bipartidistas con un promedio general de 4 y un rango de 3; y, 35 conjuntos ganadores correspondientes a legislaturas multipartidistas con un promedio general de 4.3 y un rango de 4.

Cabe destacar, que el mayor número de conjuntos ganadores por mayorías absolutas es superior en términos generales en las legislaturas con multipartidismos, seguidos de congresos bipartidistas y con sistemas de partidos predominantes. Coincidentemente, de manera relativa en promedio, las legislaturas con sistemas multipartidistas tienen el mayor número de conjuntos ganadores para impulsar reformas a leyes secundarias y-o reglamentarias con un promedio general de 4.3 y un rango de 4, seguidas de las legislaturas bipartidistas y con sistemas de partidos predominantes.

Hasta aquí se puede observar, que en las legislaturas estatales multipartidistas la construcción de conjuntos ganadores de mayorías absolutas y calificadas es en promedio mayor que en el resto de los congresos locales que tienen otros sistemas de partidos; que en las legislaturas multipartidistas existe un equilibrio entre número de conjuntos ganadores, tanto en reformas que requieren mayorías absolutas como calificadas. En contraste, en las legislaturas estatales bipartidistas la construcción de conjuntos ganadores para impulsar reformas constitucionales que demandan mayorías calificadas es menor; así como, en la construcción de conjuntos ganadores para promover reformas a leyes secundarias

y-o reglamentarias en los congresos locales con sistemas de partidos predominantes.

3. Conclusiones

3.1. Las coaliciones legislativas entre los distintos grupos y representaciones parlamentarias surgieron como consecuencia de los influjos de los sistemas electorales y de partidos en los órganos de representación legislativa.

3.2. A mayor pluralidad ideológica en los poderes legislativos es mayor el número de conjuntos ganadores para impulsar reformas constitucionales, a leyes secundarias y-o reglamentarias en materia de la reforma política.

3.3. Las legislaturas federales y estatales multipartidistas tienen el mayor número de combinaciones para construir conjuntos ganadores de mayorías absolutas y calificadas.

3.4. En las legislaturas con sistemas de partido hegemónico que demandan mayorías calificadas y en los congresos con sistemas de partidos predominantes que requieren mayorías absolutas, las coaliciones legislativas o construcción de conjuntos ganadores son inexistentes.

3.5. Los tópicos de las iniciativas ley en materia la reforma política a nivel federal y, fundamentalmente, los impactos constitucionales, estarán determinados por la combinación de 4 conjuntos ganadores en la Cámara de Diputados y 10 en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; así como por la construcción de 7 coaliciones mínimas ganadoras en la Cámara de Diputados y 8 en el Senado de la República para impulsar leyes secundarias y-o reglamentarias en esta materia. Además, de la aprobación de 16 legislaturas estatales, si y solo si, las reformas políticas impactan en nuestra Carta Magna.

3.6. Sin embargo, algunos temas de la reforma política como las leyes de participación ciudadana con distintos mecanismos de democracia semidirecta se han impulsado desde las legislaturas estatales (Véase Anexo IV).

3.7. En este tenor, la democracia representativa y la democracia semidirecta en México son dos mecanismos procedimentales –no excluyentes uno de otro–, a través de los cuales el ciudadano puede participar de manera indirecta y directa, respectivamente, en la deliberación de los asuntos públicos de Estado. A grado tal, que instrumentos de la democracia semidirecta han estado prescritos en las convocatorias de nuestros congresos constituyentes.

3.8. Las perspectivas de la democracia semidirecta en México son óptimas en el marco de la reforma política en las cámaras del Congreso de la Unión, en virtud de las tendencias internacionales, nacionales y locales.

3.9. El fondo del problema estriba en ¿quién o quienes deben construir ciudadanía y, consecuentemente, cómo garantizar la participación en la función deliberativa de los asuntos públicos del Estado? Más aún, ¿en cómo garantizar la participación plena de los ciudadanos cuando éstos no tienen acceso o carecen de las necesidades básicas?, y

3.10. La democracia es una precondition social para que los ciudadanos puedan participar en la deliberación de los asuntos públicos del Estado mexicano, e incluida en las iniciativas de la reforma política, a través de mecanismos procedimentales efectivos: leyes de acceso a la información pública y leyes de participación ciudadana.

REFERENCIA DE FUENTES

BIBLIOGRAFÍA

BAENA DEL ALCÁZAR, M., Manual de Ciencia de la Administración, Síntesis, Madrid, España, 2005.

MANHEIM, Jarol B; Rich, Ricard C., Análisis Político Empírico. Métodos de investigación en ciencia política. Alianza Universidad Textos. Madrid, 2001.

NACIF, Benito, Para Entender las Instituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, Nostra, México, 2007.

TSEBELIS, Gorge, Jugadores Con Veto. Cómo Funcionan las Instituciones, FCE, México, 2006.

WEBGRAFÍA:

<http://www.reformapolitica.gob.mx/?page=glosario>

<http://www.congresoags.gob.mx/>

<http://www.congresobc.gob.mx/>

<http://www.cbcs.gob.mx/>

<http://www.congresocam.gob.mx/>

<http://www.congresochiapas.gob.mx/>

<http://www.congresochihuahua.gob.mx/>

<http://www.congresocoahuila.gob.mx/>

<http://www.congresocol.gob.mx/>

<http://www.asambleadf.gob.mx/>

<http://www.congresodurango.gob.mx/>

<http://www.cddiputados.gob.mx>

/POLEMEX/POLEMEX.HTML

<http://www.congresogto.gob.mx/>

<http://www.guerrero.gob.mx/?P=legislativo>

<http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/>
<http://www.congresojal.gob.mx/>
<http://www.congresomich.gob.mx/>
<http://www.congresomorelos.gob.mx/>
<http://www.congreso-nayarit.gob.mx/>
<http://www.congreso-nl.gob.mx/portal/index.php>
<http://www.congresooaxaca.gob.mx/>
<http://www.congresopuebla.gob.mx/>
<http://www.congresopuebla.gob.mx/>
<http://www.congresoqroo.gob.mx/>
<http://148.235.65.21/web3/>
<http://www.congresosinaloa.gob.mx/>
<http://congresoson.gob.mx/>
<http://www.congresotabasco.gob.mx/>
<http://www.congresotam.gob.mx/>
<http://www.congresotlaxcala.gob.mx/pagina/>
<http://www.legisver.gob.mx/>
<http://www.congresoyucatan.gob.mx/>
<http://www.congresozac.gob.mx/>