

La (re)institucionalización del Poder Legislativo en México

LUISA BÉJAR ALGAZI*

Resumen: Este escrito plantea la (re)institucionalización del Poder Legislativo en México. El entorno de pluralidad generado por el proceso de democratización del país ha dejado una impronta en el cuerpo parlamentario capaz de impulsar la incorporación de los principios y las formas de este régimen en el arreglo institucional que enmarca el comportamiento de sus miembros. Esta transformación es consecuencia de la mudanza del sistema de partidos al establecer un nuevo equilibrio político favorable al afianzamiento de una representación plural en sus cámaras. Al concentrar en los partidos buena parte de las decisiones de orden procedimental relativas a este proceso, sin embargo, la capacidad de respuesta de los legisladores a las demandas de la ciudadanía se ve notoriamente opacada por su disciplina hacia el liderazgo de la organización, lo que puede arriesgar la construcción de una representación plenamente democrática.

Abstract: This article proposes that the environment of plurality created by political democratization had a definitive impact in encouraging the adoption of the forms and principles of this kind of regimes in the institutional design that shapes the strategies and behavior of its members. This transformation is a consequence of changes experienced by the party system by introducing a new political balance that properly supports the development of plural representation in its chambers. Nevertheless, when concentrating in the parties important procedural decisions related to this process, effective response of legislators to citizens demands is considerably shortened by discipline delivered to party leadership, something which can risk the possibility of a full democratic representation.

Palabras clave: Poder Legislativo, partidos políticos, representación parlamentaria.

Key words: Legislative power, political parties, parliamentary representation.

CONSUMADA LA ALTERNANCIA DEL GOBIERNO FEDERAL en la jornada del 2 de julio pasado, y luego de la evidencia acumulada tiempo antes en otros espacios del quehacer público, el compromiso de los mexicanos con la democratización de su vida política ha quedado demostrado en forma fehaciente. A este respecto, el capítulo electoral reúne las pruebas más contundentes al haber asegurado el desarrollo de comicios con plena autonomía administrativa y judicial, y bajo condiciones de equidad suficientes para hacer del ciudadano la máxima autoridad en la materia. Sin negar el balance positivo de lo alcanzado, no obstante, todavía está pendiente la tarea de llevar a cabo una modificación de gran calado en el marco político-institucional del país a fin de lograr la consolidación del cambio puesto en marcha. Por una parte, se trata de garantizar que el proceso de toma de decisiones y rendición

* Dirigir correspondencia a Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Circuito Mario de la Cueva, s/n, Zona Cultural, ciudad Unversitaria 04510, D. F. tel.: 5589-2657, e-mail: lbejar@pemex.com.

de cuentas se desarrollará bajo formas democráticas. Por la otra, una vez que el pluralismo y la competencia electoral han confirmado su arraigo en el país, la incertidumbre y el conflicto con ello generados exigen acelerar el replanteamiento de las reglas para encauzar las estrategias de los actores participantes en la política mexicana.

En esta empresa, la responsabilidad del Congreso de la Unión, órgano encargado de elaborar el marco jurídico para ordenar la práctica y la convivencia política, es mayor. Para cumplir con ella, sus cámaras han de afanarse en impulsar su propia reforma institucional, a fin de garantizar la existencia de procedimientos internos que aseguren el derecho de participación libre y equitativa de todos sus miembros en el proceso de integración de la voluntad del Estado, de acuerdo con los principios de una representación democrática. Ahora bien, el ajuste institucional del Poder Legislativo mexicano empezó a abrirse paso desde 1988 en forma gradual, pero persistente. La tradicional estabilidad de la legislación parlamentaria quedó pues atrás, si bien este esfuerzo debió sujetarse a los distintos tropiezos derivados de las modalidades y los ritmos de la mudanza del sistema político mexicano. Como quiera que sea, lo cierto es que primero de manera informal y luego con la introducción de modificaciones en el ámbito tanto constitucional como reglamentario, la extensión del tramo hasta ahora recorrido es ya considerable.

Este trabajo reflexiona sobre los cambios incorporados en el marco normativo interno del Congreso de la Unión a lo largo de los últimos doce años, a fin de precisar las diferencias que marcan el presente con respecto a experiencias pasadas. De igual modo, busca evaluar sus bondades para el desarrollo democrático de su compromiso representativo, y los rubros que aún se encuentran en espera de rectificación. Ambas cuestiones se abordan en el entendido de que el perfil del diseño institucional impulsado es y será consecuencia de la acción de sus integrantes, así como también de consideraciones de orden histórico y coyuntural, no carentes de impacto en su modo de sentir, de pensar y de hacer en el desempeño de sus tareas.

Como en otros casos, la (re)institucionalización del Poder Legislativo en México depende de la afortunada confluencia de múltiples y muy diversos factores. Desde esta perspectiva, se plantea que el entorno de pluralidad generado por el proceso de democratización del país ha dejado una impronta en el cuerpo parlamentario capaz de impulsar la incorporación de los principios y las formas de este ordenamiento de la política en el arreglo institucional que enmarca el comportamiento de sus miembros.¹ Esta transformación es consecuencia de la mudanza experimentada por el sistema de partidos al establecer un nuevo equilibrio político favorable al afianzamiento de una representación democrática en sus cámaras. Con la introducción de un esquema plural y ponderado de distribución de los cargos de dirección en sus órganos de trabajo,

¹ Sobre el enfoque institucional puede consultarse, entre otros, J. March y J. Olsen, "Institutional Perspectives on Political Institutions", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 9, núm. 3, julio, 1996, pp. 247-264; T. Koelble, "The New Institutionalism in Political Science and Sociology", *Comparative Politics*, enero, 1995; y W. Powell y P. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres, 1991.

y la generación de condiciones para un manejo más transparente de los recursos materiales, las diversas corrientes de opinión presentes en el seno de la legislatura mexicana pueden expresar ya sus puntos de vista sin las inhibiciones de antaño.

De igual modo, al incentivar la disciplina en los grupos parlamentarios, el nuevo orden interno del Congreso de la Unión facilita la tarea de integrar la voluntad colectiva. Sin embargo, al concentrar en el partido buena parte de las decisiones de orden procedimental relativas a este proceso, la capacidad de respuesta de los legisladores a las demandas de la ciudadanía se ve notoriamente opacada por su disciplina hacia el liderazgo de la organización, en ocasiones sujeta a criterios opuestos al interés inmediato de los votantes. En consecuencia, el arreglo institucional que comienza a afianzarse en la legislatura mexicana puede poner en riesgo la construcción de una representación plenamente democrática.

DEL ORDEN INTERNO EN LAS LEGISLATURAS DEMOCRÁTICAS

Según Samuel Huntington, el nivel de institucionalización de un régimen político puede ser observado en la autonomía, coherencia, complejidad y adaptabilidad de sus organizaciones y procedimientos, una vez que éstos han logrado arraigar en la sociedad con regular firmeza.² Bajo el orden político inaugurado en 1929 con la creación del Partido Nacional Revolucionario, las cámaras del Congreso de la Unión encontraron el sustento adecuado para una actuación altamente institucionalizada. Desde luego, esta condición no quedó satisfecha de manera inmediata, sino luego de la incorporación de diversas modificaciones en el diseño del sistema político en general y en la propia legislatura en particular. En ambos casos, sin embargo, el ajuste respondió a los dictados de un régimen político de corte autoritario. Ahora bien, aunque la institucionalización de la vida política de México cumplió durante muchas décadas con el esquema teórico de Huntington, es claro que, en los ordenamientos democráticos, dicha condición responde a principios muy distintos a aquellos que permitieron la consolidación de un arreglo presidencialista a costa de la renuncia del Poder Legislativo a su compromiso de representar a la sociedad y supervisar las actividades gubernamentales.³

En contraste con esta realidad vigente en el país a lo largo de casi seis décadas, el grado de institucionalización de una legislatura sujeta a una lógica democrática puede ser apreciada, según Copeland y Patterson, a partir de 1) la autonomía que ésta demuestra en sus decisiones; 2) la formalidad de sus actos acreditada por su apego a

² Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Yale University Press, New Haven, 1968, pp. 278-286.

³ A este respecto, cabe destacar la obligación de la autoridad de respetar la pluralidad política y de garantizar la competencia libre y equitativa entre diferentes opciones partidistas para ganar el apoyo de la ciudadanía como condición para ascender al poder. Esto, además de un deber de rendir cuentas de sus actividades durante el tiempo de su encargo.

reglas y procedimientos bien estipulados y conocidos por sus miembros; 3) la uniformidad en el desempeño de sus tareas; 4) la complejidad organizacional con que cuenta para hacer viable el cumplimiento de su compromiso representativo y, por último, pero en ningún caso no menos importante, 5) su posibilidad de fomentar con base en los puntos anteriores el aprecio y el apoyo de la ciudadanía.⁴ Con la institucionalización del comportamiento de sus miembros, la actuación del órgano parlamentario no sólo se hace estable, predecible y conforme a formatos recurrentes, sino que, además, el uso o la amenaza de la fuerza quedan, si no eliminados, por lo menos desplazados a un último plano.

La construcción de un entramado con estas condiciones presume, sin embargo, varios retos. Como punto de partida, cabe recordar que aunque la incertidumbre democrática se encuentra institucionalizada, al decir qué se puede hacer o no y cómo, las estrategias disponibles para la lucha política se encuentran claramente delimitadas.⁵ Así pues, cualquiera que sea el repertorio adoptado, éste determinará la probabilidad de que un fin pueda ser conseguido en el grado y la manera deseados. Esto significa que su selección constituye en sí misma un proceso político que no puede ser resuelto en favor de ningún interés particular.⁶ La diligencia supone, en cambio, la necesidad de negociar fórmulas capaces de comprometer a todas las fuerzas políticas relevantes bajo el cálculo de que los beneficios derivados de colaborar en esta empresa serán superiores a los costos, y de que todo sacrificio se verá reciprocado.⁷ Los incentivos de un arreglo democrático, de esta suerte, se encuentran lejos de mostrar un carácter unívoco.

Por otra parte, no está de más advertir que cualquier diseño institucional corresponde a un contexto histórico preciso. Tal restricción pone de manifiesto que dicho contexto está expuesto a mutaciones. Desde esta óptica, el establecimiento de compromisos institucionales en la legislatura constituye un proceso dinámico, pero también indispensable para dar seguridad al acuerdo de cuestiones o políticas sustantivas, por principio no previsibles en su desenlace, tanto por el carácter coyuntural y cambiante de las necesidades sociales, como por las múltiples consideraciones políticas que median en su definición. Si lo anterior es válido para las asambleas legislativas en las democracias consolidadas, lo es más para aquellas aún comprometidas con este esfuerzo, toda vez que la impronta del pasado autoritario genera en los contendientes mutua desconfianza, además de inexperiencia en la negociación. La empresa supone también, como más adelante se verá, la tarea de desmontar el antiguo entramado para dar paso a aquel de signo democrático llamado a sustituirlo. Es en estas condiciones justamente que puede hablarse de una (re)institucionalización del Poder Legislativo,

⁴ G. Copeland y Patterson, *Parliaments in the Modern World*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1994, p. 4.

⁵ Véase, A. Przeworski, "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts", en J. Elster y R. Slagstad, *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.

⁶ L. Whitehead, "Some Significant Recent Developments in the field of Democratization", 18th. World Congress of the International Political Science Association, Quebec City, agosto, 2000.

⁷ A. Przeworski, "The Games of Transition", en S. Mainwaring, G. O'Donnell y Valenzuela, *op. cit.*

proceso que contempla la modificación de los patrones de integración de los órganos de dirección interna, las comisiones y otros cuerpos administrativos, así como los correspondientes a modular su funcionamiento de acuerdo con la nueva lógica.

La urgencia de ordenar el trabajo parlamentario para dar paso a la democracia liberal se hizo patente desde la primera mitad del siglo XIX. Sin embargo, en el entorno político domina todavía la asamblea de individuos, lo que impide a sus miembros prever la próxima instauración de agrupaciones permanentes en su seno, o formularse lo que habrá de ser un problema importante de reflexión en el futuro: su relación con los partidos. Este asunto, es claro, únicamente podrá ser abordado más adelante una vez que los cambios en la escena política y la pugna de intereses sociales acreditados ante el Estado así lo reclamen. Esto sucederá con el arribo del sufragio universal. A partir de ese acontecimiento, la voluntad colectiva dejará de ser algo que pueda ser recogido de manera unitaria o uniforme, y su integración deberá ser asumida por los partidos y los representantes populares asociados a cada organización.⁸ Entonces, los procedimientos para medir, apreciar o establecer su contenido sustantivo adquirirán un papel central en el proceso legislativo, ya que dicha voluntad no existirá con antelación, ni será en forma alguna independiente de ellos.⁹

Desde esta perspectiva, la tarea representativa implicará reconciliar dos exigencias hasta cierto punto opuestas. Por un lado, para facilitar la deliberación que precede a la construcción del interés colectivo, una asamblea democrática deberá contar con procedimientos que alienten la coherencia y la disciplina partidista.¹⁰ Por el otro, sin embargo, el arreglo estará obligado a establecer los mecanismos para que los legisladores de los distintos partidos puedan participar en condiciones de equidad y libertad en esta labor. A este respecto, no está de más recordar que más allá de su filiación a una organización y a un grupo, el legislador no se desprende de su condición de representante de la nación, hecho que se refrenda con la prohibición de ligar su actuación a un mandato imperativo, bien sea de los votantes o de la organización que en su momento le brindó la oportunidad de acceder a un cargo de elección popular al ofrecerle una candidatura.¹¹

La fórmula institucional para satisfacer tanto el afán de aprovechar la acción organizadora de los partidos como la actuación individual de los legisladores, sin embargo,

⁸ J. Habermas, "Popular Sovereignty as Procedure", en J. Bohman y W. Rehg (comps.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, The MIT Press, Massachusetts, Londres, 1997.

⁹ C. Offe, *Modernity and the State, East, West*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, p. 94.

¹⁰ Por deliberación se refiere tanto el proceso de discusión como de negociación política que tiene lugar en las legislaturas. A este respecto, se puede ver L. Béjar, "La representación parlamentaria: una propuesta teórica desde la democracia deliberativa", *Foro Internacional*, vol. XL, núm. 4, octubre-diciembre, 2000.

¹¹ Se asume aquí la postura que la adhesión a un partido comporta sólo un vínculo asociativo, pero no tiene ninguna incidencia sobre el título jurídico de la elección. De ahí que cuando un legislador abandona al partido por el que salió electo, pueda conservar su escaño bajo otra pertenencia o siglas. Pérez-Serrano, *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, México, 1989, pp. 27-29.

no es sencilla. En principio demanda la existencia de democracia interna en los partidos como fórmula para conciliar los propósitos de quien ostenta un cargo de representación con los de la organización a la que se ha afiliado. Éste debe, pues, encontrar las puertas abiertas para manifestar sus opiniones y sus propuestas con relación a los asuntos que se discuten.¹² Pero no sólo ello. La observancia de este requerimiento apenas permite que la voz del legislador sea escuchada en el proceso de definir las posturas de su grupo parlamentario, pero no la posibilidad de actuar en favor del mejor interés del ciudadano, incluso cuando ello signifique oponerse a las directrices de su partido.¹³

Así pues, el entramado de la asamblea debe garantizar también un equilibrio adecuado entre los mecanismos que favorecen la disciplina partidista, y aquellos que aseguren al representante capacidad de respuesta individual (*responsiveness*) y de responsabilidad (*accountability*) por sus acciones frente a la ciudadanía.¹⁴ Cuando los procedimientos legislativos impiden el cumplimiento de ambas exigencias no pueden reputarse como democráticos y, por lo mismo, tampoco las leyes creadas bajo su amparo pueden reclamarse como tales. En efecto, si el parlamentario es obligado institucionalmente y al margen de su voluntad a adherirse a las líneas fijadas por la dirigencia del partido al cual se halla adscrito, y además es sujeto a un trato discriminatorio en la asignación de las tareas que demanda el quehacer legislativo, entonces sólo puede concluirse que los procedimientos que encuadran su labor no son democráticos, y si esto es así, menos aún lo son los productos de tales empeños.¹⁵

En este contexto, también parece pertinente recuperar la distinción entre la autodisciplina —referida a la que los integrantes de una bancada se imponen a sí mismos—, y la heterodisciplina —impuesta desde afuera por la dirigencia partidista al mismo. Según Sartori, cuando la segunda opción supera a la primera, el parlamento se transforma en mera caja de resonancia de decisiones elaboradas en el exterior.¹⁶ El monolitismo de posiciones y la inflexibilidad de actitudes, por otra parte, puede fácilmente sustituir la disposición al diálogo y al entendimiento con otras corrientes polí-

¹² J. Cárdenas Gracia, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, FCE, México, 1992.

¹³ Sobre el compromiso representativo asumido por los gobernantes, véase Adam Przeworski, Susan Stokes, y Bernard Manin, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press Cambridge, 1999; y Adam Przeworski, "Democracy and Representation", ponencia presentada en el II Inter-American Congress of CLAD, 15-18 de octubre de 1997.

¹⁴ El modelo presupone, desde luego, que el legislador tendrá acceso a la reelección de manera irrestricta; John Carey, *Term Limits and Legislative Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, p. 5.

¹⁵ Al respecto, cabe recordar que toda vez que la voluntad popular no es una entidad susceptible de ser consultada en cualquier momento, o recogida de manera concreta o uniforme a modo de un mandato preciso, los procedimientos institucionales usados para medir, apreciar o establecer su contenido adquiere un papel central. Basta ver que ésta no existe con antelación a los procedimientos utilizados para su pronunciamiento, ni es independiente de los mismos; C. Offe, *Modernity...*, *op. cit.*, pp. 94 y 95.

¹⁶ Giovanni Sartori, "L'avenir des parlements", *Bulletin Sedeis*, Futuribles, núm. 878, suplemento, febrero, 1964.

ticas, exigido, como ya se ha visto, para el desarrollo democrático del proceso parlamentario. Ello, sin contar la necesidad de proteger la existencia de coherencia y técnica apropiada en los productos legislativos, requisito no siempre asumido en las decisiones de los liderazgos políticos cuando los estatutos y los reglamentos de la organización descartan cualquier tipo de independencia en la actuación de su fracción.¹⁷

Desde esta perspectiva, el grupo parlamentario observa una naturaleza dual al desempeñarse por igual como expresión de las posturas del partido, pero también en calidad de órgano interno de la asamblea.¹⁸ Al respecto, no está de más advertir nuevamente que los legisladores tienen origen en el sufragio canalizado por medio de los partidos, pero esto no los convierte en apéndices suyos.¹⁹ Por último, conviene reiterar que si bien los partidos, y con ellos sus liderazgos, son necesarios para integrar la voluntad colectiva, cuando su actuación carece de límites institucionales, los intereses de la organización —y aun de las personas que las dirigen— pueden fácilmente anteponerse a la correcta realización del compromiso representativo del Parlamento o del Congreso, según sea el caso.

En México, la (re)institucionalización del Poder Legislativo cubre varias etapas, determinadas por los cambios en el sistema de partidos con el inicio de la democratización política del país. El proceso se activa en 1988, una vez que la competencia electoral determina el fin de la hegemonía priísta. Limitada la capacidad de este grupo de imponer su voluntad en los foros legislativos, el marco jurídico del Congreso de la Unión comienza a modificar su perfil autoritario. A medida que el dominio del Revolucionario Institucional se repliega, la oposición incrementa su capacidad de negociación. La pluralidad y el equilibrio político que se asienta en sus cámaras permite acceder a los representantes a un ordenamiento interno más equitativo e imparcial en el desarrollo de su labor. Para observar la transformación operada en la actuación del Poder Legislativo en nuestro país, vale la pena revisar cómo se desarrolló en el pasado su trabajo y qué hizo necesaria su modificación.

DE UNA HISTORIA NO TAN ANTIGUA

Antes de 1988, cualquier reforma en el marco normativo del Congreso de la Unión era decidida sobre la base de un solo criterio: los intereses del régimen priísta, encabezados por el Ejecutivo y representados en el recinto por los legisladores de su partido.

¹⁷ La absoluta disciplina grupal priva de sentido y utilidad a los debates parlamentarios al obligar a sus miembros a la defensa de posturas incontrovertibles; Miguel Herrero, "El estado de partidos y la vida parlamentaria", en Manuel Ramírez (comp.), *El parlamento a debate*, Ed. Trotta, Madrid, 1997, pp. 50 y ss.

¹⁸ La Ley Orgánica vigente en el Congreso de la Unión, conviene adelantar, reconoce de hecho este doble carácter al no hacer obligatoria la formación de grupos parlamentarios o la afiliación de los legisladores a ellos. Véanse los artículos 26 y 71.

¹⁹ Además, la subsistencia de la representación parlamentaria ampliamente desborda la vida del partido político, lo que garantiza su permanencia aun en caso de que éste llegue a disolverse. De esta

Aunque la Constitución de 1917 establece las coordenadas para dar cuerpo a una representación política y a una separación de poderes de inspiración democrático-liberal, las restricciones impuestas con el tiempo a la competencia electoral, así como la atribución de determinar el desempeño de los miembros de su partido que la élite posrevolucionaria deposita en quien ejerce la Presidencia de la república, anulan su aplicación en la práctica. A este desenlace contribuyeron varios sucesos.

Primero, la creación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario (PNR) permitió la conjunción de los intereses de los liderazgos revolucionarios en una sola organización, bajo el acuerdo de ordenar la transmisión del poder y mantener las riendas del Estado.²⁰ El regionalismo político que impera en el país, no obstante, demanda todavía otras medidas para lograr su sometimiento. Con este propósito, los dirigentes del PNR reformaron la Constitución a fin de incorporar en su texto la prohibición de la reelección inmediata de los parlamentarios.²¹ Resuelta antes la disputa sobre el predominio del Ejecutivo y el grado de autonomía de los legisladores en favor del partido, la medida entrega a su cúpula la responsabilidad de nominar a los candidatos a cargos de representación popular.²²

Para 1934 el entorno político permitía ya la expedición de un Reglamento de Sesiones para una legislatura con perfil monopartidista. No en vano, la formación de grupos parlamentarios de origen diverso al partido del régimen no fue contemplada en su articulado.²³ Bajo ese entendido, la Gran Comisión (GC) confirmó su condición de máximo órgano de dirección, y quedó encargada de despejar el camino a las decisiones de la élite revolucionaria encabezada por el ex presidente Calles. Esto fue posible al asignar a su presidente la facultad de proponer la integración de las comisiones legislativas y la decisión de diversas cuestiones de orden administrativo, tales

suerte, una vez insertos en la estructura parlamentaria, los representantes pueden asumir un carácter relativamente autónomo; M. Herrero, *op. cit.*, p. 76.

²⁰ Alejandra Lajous, *Los orígenes del partido único en México*, UNAM, México, 1985, pp. 195-203. También se puede consultar, K. Robert Furtak, *El Partido de la Revolución Mexicana y la estabilidad política de México*, FCPYS-UNAM, México, 1974 y Luis Javier Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Siglo XXI Editores, México, 1982.

²¹ En 1933 también se revisaron los estatutos del PNR, a fin de determinar la desaparición de las organizaciones que lo integraban originalmente; Luis Javier Garrido, *El Partido...*, *op. cit.*, p. 160 y Tzevi Medin, *El minimalismo presidencial: historia política del maximato*, ERA, México, 1983.

²² La xxxiv Legislatura (1930-1932) fue testigo de la formación de dos bloques en las cámaras del Congreso: uno reacio a aceptar la preeminencia del Ejecutivo sobre su partido, el otro deseoso de terminar con la influencia de Elías Calles sobre la organización. Al final, el triunfo correspondió al primero; L. Meyer, "Los orígenes de la institucionalización", en *Historia de la Revolución Mexicana*, tomo 12, Colmex, México, 1980, p. 130.

²³ Éste fue expedido el 20 de marzo de 1934, bajo la presidencia de Abelardo Rodríguez quien, dos años antes, fue ratificado en forma unánime por el Congreso de la Unión como el sucesor del presidente Ortiz Rubio, luego de que éste presentó su renuncia. El suceso marcó el inicio del predominio absoluto del partido sobre el Poder Legislativo; Luis Javier Garrido, *El Partido...*, *op. cit.*, p. 140.

como el nombramiento del Oficial Mayor, responsabilidad antes a cargo de la Mesa Directiva.²⁴

Para 1938, el partido del régimen experimentó su primera redefinición. Con ella se formalizó la integración de diversas agrupaciones de corte corporativo en la organización como recurso de movilización social. La transformación abrió igualmente la ruta para el afianzamiento del predominio presidencial sobre el partido y, desde luego, sobre la legislatura, si bien ésta continuó funcionando durante un tiempo como caja de resonancia de los grupos disidentes del régimen.²⁵ En este contexto, el constante desacuerdo entre los sectores, camarillas y personalidades del entonces Partido de la Revolución Mexicana (PRM) aconsejó a su dirigencia la incorporación de nuevos dispositivos disciplinarios, lo que supuso la creación en 1944 de una entidad abocada a ordenar las labores de los representantes adheridos a la organización, y a garantizar su apego a los dictados del Ejecutivo.

En 1946, la organización incorporó una nueva modificación en sus siglas que lo convirtieron en Partido Revolucionario Institucional (PRI), y que abrió paso al encuadramiento final de sus militantes.²⁶ Ese año registró también la introducción de una reforma en el código electoral tendiente a cortar de tajo toda divergencia en este campo entre sus afiliados.²⁷ Los dispositivos de ordenación política incorporados por la nueva ley, sin embargo, sirvieron también al propósito de acotar la participación de cualquier oposición externa al priismo. La medida completa el escenario para que el Poder Ejecutivo pudiera designar a los candidatos de su partido a los cargos de diputados y senadores durante el tiempo de su mandato, y para determinar, por esta vía, el sentido de su actuación una vez en funciones.

²⁴ En su artículo 72 se apunta que la Gran Comisión se compondrá en ambas cámaras por un individuo por cada estado y uno por Distrito Federal, nombrados por la mayoría de los miembros de cada diputación. Su presidente, según el artículo 73, será designado por mayoría por el tiempo que dure la legislatura.

²⁵ En protesta por lo que consideró un fraude inaceptable por parte del Colegio Electoral, que calificó la integración de la XXXIX Legislatura, en 1943 Jorge Mexueiro se quitó la vida en la tribuna de la Cámara de Diputados; Luis Medina, "Del cardenismo al avilacamachismo", en *Historia de la Revolución Mexicana, Periodo 1940-1952*, Colmex, México, 1978, p. 206. De igual modo, en 1944 el diputado Herminio Ahumada destacó en su respuesta al cuarto informe del presidente Ávila Camacho la necesidad de hacer efectivo el sufragio. Antes de concluir la sesión, la mayoría lo retiró de la presidencia de la Cámara de Diputados; *Ibid.*, p. 222. También véase, L. J. Garrido, *El Partido...*, *op. cit.*, pp. 346 y 347.

²⁶ E. Stevens, "México's PRI: The Institutionalization of Corporatism?", en J. Malloy, *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburg Press, Pittsburg, 1977, pp. 228-234.

²⁷ La reforma electoral de 1943 pospuso la fecha de fijación de los distritos electorales para acortar los plazos de campaña y evitar que los candidatos pudieran movilizar al electorado. No obstante, mantuvo la descentralización del proceso. En 1946, se corrigió esta falla y se incorporó el registro nacional obligatorio para contender electoralmente por los cargos de representación popular. En 1951 el número de militantes exigidos a cualquier organización partidista para cubrir este trámite se elevó de 30 000 hasta 75 000; Luis Medina, *op. cit.*, p. 188; A. García Orozco, *Legislación Electoral Mexicana, 1812-1977*, FE, México, 1978, p. 336 y ss.

Atado a la lógica de un gobierno unificado, el orden normativo del Poder Legislativo se mantuvo prácticamente sin mayor alteración durante más de cuatro décadas.²⁸ En efecto, las enmiendas constitucionales que crearon en 1963 la figura de “diputados de partido”, aunque establecieron un giro importante en el rechazo anterior a la pluralidad y a la disidencia por parte del régimen, no dejaron huella en el Reglamento de Sesiones del discurso democrático que pretendía animar el trabajo legislativo.²⁹ Por diferentes causas, tampoco se logró el restablecimiento de la reelección parlamentaria inmediata, aprobada ya en la Cámara de Diputados, para luego ser rechazada en el Senado.³⁰ Confirmadas las reglas de antaño, la mayoría priista mantuvo así el control indiscutible de los órganos de dirección interna y comisiones de dictamen.³¹ Al término de la vigencia de esta reforma, las tensiones políticas y conflictos sociales creados por el avance de una economía en apuros, por la rigidez del priismo para admitir cuestionamientos a su dirección, y el desgaste de la figura reclamaron la realización de nuevos ajustes electorales.

La incorporación de la representación proporcional en la Cámara de Diputados tiene como meta la ampliación de la oferta política ofrecida a la ciudadanía.³² Así, con la Reforma Política de 1977 el número de partidos con presencia parlamentaria se elevó de cuatro hasta siete en la LI Legislatura (1979-1982), y hasta nueve en la LII (1982-1985), con lo cual se multiplicaron las dificultades de concertación entre los recién llegados.³³ Con la limitación del número de curules distribuidas bajo este principio se evita además el fortalecimiento de una competencia peligrosa para el dominio del partido del régimen sobre el Congreso y, desde ahí, de la Presidencia sobre la definición de las políticas públicas.

La expedición en 1979 de la primera Ley Orgánica del Congreso General (LOGG) no cambia nada en este aspecto, a pesar de que en ella se admite ya la actuación formal de grupos parlamentarios en la Cámara baja.³⁴ Su ingreso asume un esquema de co-

²⁸ Las modificaciones se reducen al atenuado que debían portar los legisladores en las sesiones camarales (21 de noviembre de 1934) y el derecho de los supervivientes del Constituyente a ocupar una curul en el Congreso sin voz ni voto (21 de diciembre de 1957).

²⁹ La modificación de los artículos 54 y 63 de la Constitución asegura la asignación de cinco curules en la Cámara de Diputados al partido que logre reunir por lo menos 2.5% de la votación nacional, más un escaño extra por cada .5% hasta llegar a un máximo de 20 curules; *Ibid.* pp. 369 y ss.

³⁰ La iniciativa es presentada por el Partido Popular Socialista (PPS); *Diario de los Debates*, 13 de octubre de 1964, 30 de diciembre de 1964 y 15 de octubre de 1965.

³¹ La reforma electoral de 1963 tuvo vigencia en la Legislatura XLVI (1964-1966), XLVII (1967-1969), XLVIII (1970-1972), XLIX (1973-1975) y L (1976-1978). Para profundizar en el periodo, véase L. Béjar. *El papel de la legislatura en el sistema político mexicano (1964-1978)*, *op. cit.*

³² La reforma de los artículos 5, 41, 51, 52, 53, 54 y 60 busca establecer un sistema de partidos más dinámico, con la incorporación del principio de la representación proporcional para la elección de 25% de las curules. La modificación del artículo 70 faculta al Congreso de la Unión para determinar en forma independiente la ley que regulará su desempeño; *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados (D.D.)*, 4 de octubre de 1977.

³³ Juan H. Molinar, *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México, 1991, pp. 102 y 107.

³⁴ Artículos 38 al 43 de la LOGG aprobada en 1979.

responsabilidad obligatoria con los partidos políticos, a los que se atribuye el encuadramiento de los diputados asociados a cada grupo con dos recursos: remitir la designación de su coordinador a las normas estatutarias de la organización, y designar al ocupante de este cargo como el conducto autorizado para resolver en los asuntos relacionados con la Mesa Directiva y las comisiones de trabajo. En adición a la prohibición constitucional de la reelección inmediata de los legisladores, la disciplina partidista se ve así refrendada como uno de los elementos clave para la promoción de cualquier carrera política. La larga duración de la primera LOCG amerita un examen más detallado de los criterios que privan en su elaboración. Veamos.

Con el patrocinio de Jesús Reyes Heróles, entonces secretario de Gobernación, la diputación de Veracruz presentó en julio de 1978 un proyecto de ley para poner al día la organización interna de la legislatura federal. En su justificación se reconocía el carácter monopartidista de la Gran Comisión (GC), por lo que se proponía su transformación para dar paso a la pluralidad política que recogería la Cámara de Diputados.³⁵ Cuando aún se discutía el documento, la Cámara de Diputados recibió otra iniciativa que rescataba la vigencia del órgano por su “eficacia probada en la historia”. A pesar de las objeciones de los partidos de oposición por su exclusión, este texto fue aprobado por el pleno.

La persistencia de la GC en el nuevo código del Congreso de la Unión aseguraba el mantenimiento de la disciplina priista. La decisión, no obstante, ahogaba la pluralidad apenas inaugurada.³⁶ Así pues, aunque la representación proporcional ingresó en el sistema electoral, no logró penetrar en la estructura interna del Poder Legislativo, con lo que el reconocimiento del peso de cada corriente en las decisiones públicas quedó postergado para mejor ocasión. A este respecto, basta examinar la vaguedad de las labores que la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) encarga en la Cámara de Diputados a los grupos parlamentarios frente a las que asigna a la GC, las mismas que ejercerá hasta el inicio de la LIV Legislatura³⁷ (cuadro 1).

Acreditado el monopartidismo una vez más en la ley y en la práctica parlamentaria —en ningún caso se admite la participación de miembros de la oposición en la integración de la Mesa Directiva o en la dirección de las comisiones ordinarias—, las modificaciones incorporadas en la norma son contadas. No así las críticas de los partidos de oposición para lograr la actualización de la norma. El listado de proyectos de reforma al término de la LIII Legislatura (1985-1988) suponía la presentación de casi dos propuestas en promedio por año a lo largo de los diez en que perduró la ley (cuadro

³⁵ Se trata de superar, según se afirma, el anacronismo de una organización federativa creada según los requerimientos de 1824, pero sin justificación en el presente; Luisa Béjar, “La modernización del Congreso de la Unión”, *Estudios Políticos*, Tercera Época, núm. 4, octubre-diciembre de 1990.

³⁶ Según el artículo 46 de la LOCG, cuando al inicio de una legislatura se hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados de un mismo partido político electos en la generalidad de las entidades federativas, su grupo parlamentario deberá conformar la GC. Su líder será también presidente de este órgano. De acuerdo con el artículo 103, en la Cámara de Senadores la GC se integrará con un senador de cada estado y uno por el D. F. Su presidente será electo en escrutinio directo por sus miembros.

³⁷ La figura de los grupos parlamentarios sólo ingresa a la LOCG en el Título correspondiente a la Cámara de Diputados, no así en el del Senado.

2). Durante ese plazo, la insatisfacción de los legisladores de todas las fracciones por el papel asignado por el régimen al Congreso se confirma repetidamente. En este sentido, se intenta abatir su renuencia a la participación de toda fuerza política externa, pero también limitar los excesos del presidencialismo, inadmisibles aun para diputados del partido oficial, preocupados por recobrar para su organización algunas de las prerrogativas cedidas ante el gobierno.

El malestar por la exclusión y la urgencia de dar paso a un nuevo ordenamiento es especialmente notable en el último trienio, lo que quizás anunciaba los cambios que habrían de producirse con la renovación de las cámaras. No sorprende así que antes de terminar la LIII Legislatura (1985-1988) se lograra la aprobación de un punto de acuerdo entre todos los grupos para el estudio del marco jurídico del Congreso, y menos que el conjunto de la oposición presentara un proyecto para sustituir a la norma vigente, a fin de hacer de la pluralidad el criterio básico en la composición de sus órganos de gobierno.³⁸ A este efecto, se propuso la creación de una Coordinación General, integrada en forma proporcional con 40 miembros de todos los partidos para ejercer las facultades concedidas a la Gran Comisión. De igual modo, se introdujo una Junta de Coordinadores Parlamentarios, con el propósito de generar pronunciamientos políticos, promover la aprobación de puntos de acuerdo, y someter al pleno la conformación de la Mesa Directiva, las comisiones ordinarias, la Comisión Permanente y el Comité de Administración de la Cámara.

CUADRO 1

ATRIBUCIONES ASIGNADAS EN LA LOCG DE 1979 A LA GC Y A LOS GP EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

<i>Gran comisión</i>	<i>Grupos parlamentarios</i>
Dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas (Art. 47, fracc. I).	Coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitar la participación de sus diputados en las tareas camarales.
Proponer al pleno los integrantes de comisiones y comités y coadyuvar en la realización de sus funciones (Art. 47, fracc. III).	Contribuir, orientar y estimular la formación de criterios comunes en las discusiones en las que participen sus integrantes (Art. 39).
Proponer al pleno la designación del oficial mayor y el tesorero, así como el presupuesto anual de la Cámara (Art. 47, fracc. IV).	Sus líderes serán conductos para realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las comisiones y los comités (Arts. 42 y 43).

³⁸ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 2 de diciembre de 1987, pp. 818 y ss.

CUADRO 2

INICIATIVAS PARA MODIFICAR LA LOCG ENTRE 1979 Y 1987

<i>Fecha</i>	<i>Partido</i>	<i>Propuesta</i>
28/xxi/1979	PAN	Fijación de plazo máximo para la presentación de iniciativas presidenciales.
3/xii/1980	PRI	Asignación de facultades legislativas a las comisiones de trabajo, con restricciones señaladas por la asamblea.
3/xii/1980	PAN	Dar por aprobada una iniciativa luego de un plazo por ausencia de dictamen.
6/x/1981	PSUM	Creación de una estación radiodifusora del Congreso y asignación de tiempo en televisión para sus miembros.
20/x/1981	PRI	Organización de un sistema de información para los diputados.
28/x/1981	PAN	Retiro de la competencia del Congreso para aprobar permisos de aceptación, uso de condecoraciones y servicios a gobiernos extranjeros.
28/iii/1984	PST	Retiro de la facultad de iniciativa al Poder Ejecutivo.
30/x/1984	PDM	Creación de la Comisión Ordinaria de Policías y Seguridad Pública.
10/x/1985	PAN	Establecimiento de un nuevo formato para el desarrollo de las sesiones ordinarias.
10/x/1985	PAN	Aprobación por el pleno del presupuesto de administración de la Cámara de Diputados.
5/xii/1985	PDM	Aplicación de multas a los presidentes de comisiones que se nieguen a dictaminar una iniciativa después de 30 días de su presentación.
10/x/1985	PSUM	Aprobación por el pleno del presupuesto de administración de la Cámara.
21/x/1986	PSUM	Aplicación del mismo procedimiento de revisión de la Cuenta Pública al presupuesto de la administración de la Cámara.
12/xi/1986	PAN	Creación del Comité de presupuestos para la elaboración y presentación ante el pleno del presupuesto de la Cámara.

(CONT. CUADRO 2)

29/XII/1986	PAN/PSUM PDM/PRT PMT	Modificación de la composición de la Comisión Permanente del Congreso para asegurar que en ella estén representados todos los grupos parlamentarios en proporción al número de sus integrantes.
2/X/1987	PMS	Proyecto de Ley Orgánica para el Congreso General.
17/XII/1987	PRI	Creación de un capítulo en la LOCG relativo al funcionamiento de su biblioteca.
23/XII/1987	PRI	Proyecto de Ley Orgánica para el Congreso General.

Fuente: La autora con base en el *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados.

Días después, el Revolucionario Institucional presentó también su propuesta de reforma, con el fin de prevenir el surgimiento de “actitudes anárquicas en el pleno” por el próximo incremento del número de diputados.³⁹ Con esta idea, la iniciativa prevenía la preservación de la Gran Comisión, a la que se añadieron nuevas facultades. En lo que toca a la Mesa Directiva, ésta conservaba su composición monopartidista, pero su presidente sumaba a sus atribuciones la de sancionar a cualquier diputado por comportamientos “impropios”.⁴⁰ Bajo esta luz, apenas puede disimularse la lejanía del arreglo institucional del Congreso frente a la nueva pluralidad política del país. El férreo presidencialismo de esos años, empero, tampoco hace concesión alguna a los propios legisladores priistas.

La integración de la Cámara de Diputados producida por los comicios del 6 de julio de 1988 sacudió los arreglos institucionales que cimentaban este balance. Al desbordarse las barreras impuestas a la competencia electoral, y reducirse los márgenes de la superioridad numérica del priismo en este cuerpo, el régimen debía aceptar la modificación de los procedimientos que orientaban su actuación. A este respecto, vale la pena mencionar que el grupo de diputados priista sumó sólo 260 curules en la LIV Legislatura (1988-1991), apenas nueve más que las requeridas para obtener el control del pleno.⁴¹ La pérdida de la mayoría calificada de su partido en esta cámara también alentó la disposición presidencial a considerar las propuestas minoritarias. La democratización del régimen político mexicano se encuentra, pues, en marcha. Su avance exigirá la transformación del entramado institucional del Congreso. En este contexto, vale la pena preguntarse cómo y bajo qué modalidades se llevó a cabo esta tarea.

³⁹ La reforma de 1986 determinó el incremento de curules designadas bajo el principio de representación proporcional a 200 diputados. Se abrió el acceso al partido mayoritario a estos puestos para hacer corresponder su representación con el porcentaje de votación obtenido hasta un máximo de 70% de las curules.

⁴⁰ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 23 de diciembre de 1987.

⁴¹ Juan Molinar, *El tiempo... op. cit.* p. 180.

Los retos que México ha tenido que superar para lograr la democratización de su vida política deben ser entendidos como dos facetas de un mismo esfuerzo. La primera trata de las acciones para desarmar el viejo entramado autoritario. La segunda resume los intentos para establecer las modalidades del arreglo institucional llamado a sustituirlo. El armado del nuevo rompecabezas supone además la existencia de actores políticos resistentes al cambio —en especial, los beneficiados con el formato tradicional—, pero también de otros excluidos de su sistema de privilegios y, por lo mismo, empeñados en promover su recomposición.

Desde esta óptica, el análisis de la (re)institucionalización de la legislatura debe considerar el impacto de las tensiones que emergen de este doble afán y su eventual replanteamiento a lo largo de las diversas etapas de su desarrollo. En efecto, a pesar de la transformación puesta en marcha con los comicios de 1988, la correlación de fuerzas en el sistema político mexicano, la situación tanto para los seguidores del régimen priista como para los miembros de la oposición fue diferente a aquella que se produjo luego de las elecciones intermedias de 1991. También lo es la generada con la renovación de los poderes federales en 1994 al concederse al priismo un respiro frente a las presiones de ajuste institucional generadas por el proceso de democratización en ciernes. En el mismo sentido, con su pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el panorama para los impulsores del cambio es distinto al inicio de la LVII Legislatura (1997-2000), pero también al final del trienio, una vez que el PAN y el PRD se vieron obligados a aceptar la necesidad del aval del PRI para la aprobación de una nueva LOCG. Por último, el entorno político observa una nueva variación en el equilibrio partidista, una vez que el voto ciudadano del 2 de julio de 2000 decidió la fragmentación de la alternancia en el gobierno federal y la fragmentación de la mayoría absoluta también en el Senado.

De una o de otra manera, aunque el dominio del régimen autoritario comenzó a diluirse a partir de 1988, las barreras para el afianzamiento de un orden institucional democrático en el Congreso no cedieron de inmediato. Si bien el partido del gobierno perdió su carácter hegemónico, continúa dominando ampliamente en la escena política. Así pues, el proceso dibuja un amplio paréntesis en el que la continuidad del cambio parece hartamente ambigua, aunque el retorno a la situación anterior se vislumbra cancelado. En efecto, a pesar de la notable recuperación del número de curules sumados a su bancada en la LV y en la LVI legislaturas, en la LIV Legislatura el Revolucionario Institucional perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y no volvió ya a recuperarla (cifras en los cuadros 4 y 6).⁴² A esta pérdida se añade después su

⁴² A este respecto vale la pena señalar que la reforma electoral del 21 de agosto de 1996 alteró el esquema de límites o techos al número de diputados que un partido político puede adquirir por ambos principios de representación, y lo fijó en 300.

carencia de mayoría absoluta en la LVII Legislatura, trienio en el que llegó a su fin la mayoría calificada que el partido ostentaba en el Senado. Con los comicios de julio del 2000, éste no puede ya tampoco refrendar la mayoría absoluta en la LVIII Legislatura en ninguna de sus cámaras, ni su dirección del gobierno federal (véase cuadro 3).

La proverbial continuidad del entramado institucional del Poder Legislativo queda igualmente interrumpida por los nuevos balances de poder ilustrados por la realidad política. El reconocimiento del desajuste institucional operado con el despegue de la LIV Legislatura sucede, sin embargo, en forma gradual. Así, al desconcierto general por el atropellado funcionamiento del Colegio Electoral que aún califica la elección de sus miembros, en la Cámara de Diputados siguen los acuerdos informales entre la Gran Comisión y los partidos minoritarios para alcanzar el reconocimiento de sus grupos parlamentarios.⁴³ Con el mismo procedimiento se decide la integración de las comisiones ordinarias, lo que pone a prueba la capacidad de negociación de cada grupo. Una somera revisión de los resultados obtenidos en este renglón permite concluir la superioridad del liderazgo priista, apuntalada por la facultad que la LOCG asigna en su artículo 55 a la Gran Comisión de proponer a sus integrantes, con el único requisito de *procurar* la representación de los diferentes grupos parlamentarios (cuadro 4).

CUADRO 3

POSICIONES POLÍTICAS PERDIDAS POR EL PRI (1985-2000)

<i>Legislatura</i>	<i>Gobierno del PRI</i>	<i>C. Diputados mayoría absoluta (251 escaños)</i>	<i>C. Senadores mayoría absoluta (65 escaños)</i>	<i>C. Diputados mayoría calificada (334 escaños)</i>	<i>C. Senadores mayoría calificada (85 escaños)</i>
LIII (1985-1988)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
LIV (1988-1991)	Sí	Sí	Sí	No	Sí
LV (1991-1994)	Sí	Sí	Sí	No	Sí
LVI (1994-1997)	Sí	Sí	Sí	No	Sí
LVII (1997-2000)	Sí	No	Sí	No	No
LVIII (2000-2003)	No	No	No	No	No

⁴³ El PRD se constituyó hasta el 12 de mayo de 1989 y su grupo parlamentario se formó con miembros de las diversas organizaciones que en 1988 componían el Frente Democrático Nacional.

CUADRO 4

DISTRIBUCIÓN DE COMISIONES EN LA LIV LEGISLATURA

<i>Partido</i>	<i>Número de Curules</i>	<i>%</i>	<i>Puestos en comisiones+</i>	<i>%</i>	<i>Cargos directivos +</i>	<i>%</i>
PRI	260	52	1007	62.0	113	85.6
PAN	101	20.0	298	18.3	7	5.3
PFCRN-PC *	41	8.2	—	—	—	—
PPS*	37	7.3	—	—	—	—
PARM*	29	5.8	—	—	—	—
PMS*	19*	3.8	—	—	—	—
CD**	13	2.6	—	—	—	—
Total/ FDN ***	139	27.8	319	19.6	12	9.1
Total	500	99.7	1624	99.9	132	100

+Incluye comités.

*Partidos que conformaron el Frente Democrático Nacional (FDN).

**Coalición formada por los partidos que en 1988 integraron el FDN.

***Total correspondiente a los partidos que en 1988 integraron el FDN.

FUENTE: la autora con datos de Alonso Lujambio y del Instituto Federal Electoral (IFE).

Dispuesta la composición de los órganos internos de la Cámara de Diputados sin que medie ningún tipo de proporcionalidad, el paso para el establecimiento de compromisos revestidos de mayor formalidad ocurre sólo después del persistente obstruccionismo técnico y físico de los partidos de oposición. El catálogo de maniobras puestas en marcha por sus miembros contempla su retiro del salón de sesiones para romper el quórum, su inscripción en vasto número para ocupar la tribuna parlamentaria o la extensión intencional de sus intervenciones. A estas tácticas se suma su insistente solicitud del uso de la palabra para “hechos” y “alusiones personales”, y hasta la toma de la tribuna para impedir el desarrollo de las sesiones.⁴⁴

A pesar de la confusión que reina en el recinto, la LOCG y el Reglamento de Sesiones permanecen sin modificación alguna durante los siguientes cinco años. Los esfuerzos para actualizar su contenido son permanentes, pero poco exitosos.⁴⁵ Así pues, la dificultad de diseñar un nuevo orden interno que recoja la nueva pluralidad política es cubierta con la expedición de acuerdos parlamentarios de carácter verbal. En este entorno, se creó la llamada Junta de Coordinadores (JC) —después Comisión de

⁴⁴ Rodolfo Rivas Duarte, “Significado del Poder Legislativo en la Reforma del Estado mexicano”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, Cámara de Diputados, México, LIV Legislatura, enero-abril 1991, p. 66.

⁴⁵ Véase por ejemplo, la iniciativa presentada en diciembre de 1989 por los diputados priistas Lanz Cárdenas y Armendáriz. Para un recuento más completo, véase también Luisa Béjar, “La modernización del Congreso de la Unión”, *op. cit.*, p. 58 y ss.

Régimen Interno y Concertación Política (CRICP)—, integrada por diputados de todos los grupos, con el propósito de ordenar el desarrollo de las tareas parlamentarias, pero también de construir los consensos legislativos necesarios entre la otrora invencible mayoría del PRI y la oposición.⁴⁶ De esta manera, se consumó el primer recorte al fuerte poderío de la Gran Comisión y se perfila la construcción de un nuevo centro de decisión constituido con los coordinadores de los grupos parlamentarios.

La institucionalización de los acuerdos parlamentarios puestos en práctica durante la LIV Legislatura ocurrió tan sólo después de un esfuerzo que se prolongó hasta el final de la LV Legislatura. Esto significa que la Cámara de Diputados rigió su actuación durante casi dos trienios con este tipo de convenios, sujetos a transacciones políticas que indudablemente contaminan el desarrollo del quehacer legislativo. Se inició así un movimiento que combina la tendencia hacia la institucionalización y la no-institucionalización de las reglas y procedimientos internos del Congreso de la Unión, y que dan cuenta de la dificultad de encontrar fórmulas capaces de perdurar por largo tiempo⁴⁷ (véase cuadro 5). La razón principal de esta oscilación parece obvia: la transformación del régimen político mexicano se ha puesto en marcha, lo que modifica en forma constante la correlación de fuerzas que media entre el PRI y la oposición, y hace más ardua la negociación de arreglos que garanticen los intereses de las partes. Los acuerdos temporales, por consiguiente, quedan al margen del orden institucional hasta en tanto es posible llevar a cabo su incorporación en un nuevo marco jurídico.

Con el inicio de la LV Legislatura (1991-1994) la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados adquirió nuevamente la tarea de actualizar la LOCG.⁴⁸ Las modificaciones aprobadas en la Cámara de Diputados comprenden el reconocimiento de la CRICP como máximo órgano de gobierno en la Cámara de Diputados, a cuyos miembros se asigna la responsabilidad de convenir los compromisos relativos a los asuntos discutidos por el pleno, proponer a los integrantes de comisiones y comités, elaborar el proyecto de presupuesto de ese órgano, y designar al oficial mayor, tesorero, y consejeros ante el IFE. En contraste, la Gran Comisión quedó emplazada a actuar sólo como órgano de dirección de la fracción mayoritaria. Con un equilibrio aún favorable al Revolucionario Institucional, no obstante, su grupo podía añadir en el artículo 8º del documento la prohibición de interpelar al presidente de la república en su informe anual, y proponer, a cambio, la comparecencia de varios miembros de su equipo en fecha posterior. Por último, se determinó que la Mesa Directiva se integrara con tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios se encontraran representados en el pleno, pero se mantenía su renovación mensual y el recorte

⁴⁶ La LIV Legislatura deja indicado a su sucesora la pertinencia de alentar una comisión de gobierno de corte plural para enfrentar los retos del nuevo equilibrio político. Con esta lógica, el coordinador de la mayoría priista acuerda con sus homólogos la conformación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política el 7 de noviembre de 1991.

⁴⁷ Sobre este movimiento se puede consultar el texto de Vivien Lowndes, "Varieties of New Institutionalism", en *Public Administration*, verano de 1996, vol. 179, núm. 2, pp. 191-194.

⁴⁸ *Diario de los Debates*, 1º de diciembre de 1992.

de sus antiguas atribuciones administrativas. Sus quebrantos se acentuaron con la multiplicación de sus integrantes y el carácter rotativo de los cargos de dirección, contrarios a la profesionalización y seguimiento de asuntos de su competencia.⁴⁹

Concluido el trámite en la Cámara de Diputados, la propuesta de reforma pasó al Senado para su aprobación. Mientras se desarrollaba esta diligencia, la Constitución fue objeto de varias reformas de corte electoral. Su labor se alargó, de esta suerte, por más de 18 meses. El 6 de julio de 1994 la Cámara baja recibió nuevamente las modificaciones introducidas por los senadores. Éstas comprendían entre otras cosas, la eliminación del título relativo al Colegio Electoral —desaparecido ya en el texto constitucional—, la nueva integración de la Cámara alta y el ajuste de las fechas de apertura y terminación de los periodos de sesiones del Congreso. En virtud del abundante número de legisladores que en adelante integraría la Mesa Directiva en ambos recintos, se creó un cuerpo técnico de apoyo.⁵⁰ De igual manera, para dar mayor fluidez a los quehaceres parlamentarios, se propuso la revisión de las iniciativas o dictámenes no desahogados en la legislatura correspondiente, y la valoración de los coordinadores parlamentarios sobre la exposición al pleno de los votos particulares de miembros de su grupo.⁵¹ Visto el debilitamiento de la disciplina priísta frente a las nuevas políticas gubernamentales, puede suponerse que esta última previsión buscaba restringir la manifestación pública del desacuerdo de sus legisladores.⁵² La medida, es obvio, reforzó también el control partidista sobre los representantes de los otros grupos parlamentarios.

La LV (1991-1994) y la LVI legislaturas (1994-1997) dieron cuenta de la recuperación electoral del partido del régimen en la Cámara de Diputados.⁵³ Durante ambas experiencias, sin embargo, las modificaciones procedimentales aprobadas el trienio anterior no sufrieron menoscabo.⁵⁴ A este respecto, puede presumirse que el deterioro del presidencialismo y del ahondamiento de la crisis económica en el país llevaron el costo de un posible retorno al esquema de absoluto dominio priísta sobre el Legislativo.⁵⁵ Ahora bien, aunque el manejo de las sesiones y de los órganos de gobierno tiende a hacerse más equitativo, la subrepresentación de los partidos de oposición en las principales comisiones de dictamen y en sus cargos directivos persiste (cuadro 6).

⁴⁹ Alonso Lujambio, *op. cit.*, p. 18 y 19.

⁵⁰ Artículos 28 y 29.

⁵¹ Artículo 56.

⁵² Desde su tribuna se hizo pública la controversia generada por el proceso de desincorporación de una gran cantidad de empresas paraestatales. Igual sucedió más adelante con las reformas incorporadas a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional. *El Financiero*, 25, 27 y 30 de abril de 1995.

⁵³ Esta recuperación ha sido atribuida por diferentes autores a la mejoría económica del país.

⁵⁴ La presidencia de la Comisión de Vigilancia incluso quedó a cargo de un diputado de la minoría panista.

⁵⁵ Al levantamiento zapatista en enero de 1994 siguió después el asesinato del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio, y del secretario general de la organización, Francisco Ruiz Massieu. El triunfo de Ernesto Zedillo fue apenas una señal de corta duración del restablecimiento del régimen, concluida por los llamados "errores de diciembre" y la abrupta devaluación de la moneda.

El desequilibrio prevaleciente en la Cámara de Diputados se hace más notorio si se toma en cuenta que la LOCG no indica la obligatoriedad de ponderar la importancia política atribuible a cada comisión.⁵⁶ El asunto se complica por la conformación de la CRICP con los coordinadores de los grupos partidistas, “más otros tantos diputados del grupo mayoritario”, lo que supone un obstáculo insuperable a los juicios de la oposición ante las decisiones de su presidente.⁵⁷

Bajo esta tónica, el grupo parlamentario del PRI conserva para sí la presidencia de las comisiones de mayor relevancia estratégica en la Cámara de Diputados. El creciente número de comisiones y comités creados al inicio de cada nueva legislatura no logra fortalecer su autonomía, ni aumentar el margen de negociación a su interior con el establecimiento de compromisos personales, y mucho menos revertir el fuerte control sobre el proceso legislativo asegurado por la mayoría priista en ambas cámaras al gobierno federal.⁵⁸ En cambio, el modo como se soluciona el problema permite a su dirigencia mantener la disciplina en sus propias filas, y la apuntala en los otros grupos con la entrega de más incentivos a su liderazgo para asegurar la lealtad de sus asociados (cuadro 7).

El descontento opositor con el marco institucional del Congreso, no obstante, se hace patente periódicamente. Con este referente de por medio, se entiende que el problema reaparezca en 1995 como uno de los temas de la reforma del Estado, y que meses después —aprobadas ya las modificaciones electorales de 1996— su solución sea asumida por una comisión creada *ex profeso* en la Cámara de Diputados.⁵⁹ El desfase se resolvió en forma un tanto inesperada al comienzo del siguiente trienio con la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en este órgano después de los comicios del 6 de julio de 1997. En efecto, la LVII Legislatura (1997-2000) no pudo imponer el mismo arreglo anterior toda vez que su grupo no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara baja por una diferencia de 13 escaños. Adicionalmente, aunque su posición en el Senado es menos comprometida, su partido perdió la posibilidad de aprobar cualquier reforma constitucional sin el apoyo de otras fuerzas en el recinto (cuadro 8).

⁵⁶ Al respecto, conforme a su artículo 47, es facultad de la CRICP proponer al pleno la lista de los diputados para su integración, así como a los presidentes y secretarios de las mismas. En su labor, ésta deberá cuidar que “en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes”. A este efecto, “se tomará en cuenta el peso cuantitativo de cada grupo parlamentario”. Nada se dice, sin embargo, sobre la necesidad de considerar las diferencias en calidad e influencia atribuibles a cada uno de los cuerpos objeto de la distribución.

⁵⁷ *Ibid.*, artículo, 45.

⁵⁸ Sus miembros están privados del derecho de elegir internamente a su presidente, como ocurre generalmente en cualquier legislatura democrática; José Ma. Serna, *Panorama del Derecho mexicano*, McGraw Hill, México, 1997, p. 15.

⁵⁹ Véase *Diario de Debates*, 14 de diciembre de 1995, 25 y 26 de enero de 1996, 30 de septiembre y 3 de octubre de 1996. Puede también consultarse la iniciativa de nueva LOCG y nuevo Reglamento presentado por el PAN, *Diario de Debates*, 28 de marzo de 1996.

CUADRO 5

SITUACIÓN DEL MARCO JURÍDICO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (1988-2000)

<i>Etapa</i>	<i>Contexto político</i>	<i>Acciones</i>	<i>Tipo de ordenamiento</i>
Septiembre de 1988 hasta junio de 1994	La etapa inicia con un balance poco favorable al PRI, privado ya, entre otras cosas, de mayoría calificada en la Cámara de Diputados (CD). Su grupo, no obstante, logra retomar las riendas del órgano en la siguiente Legislatura.	Formulación de acuerdos de carácter verbal para la creación de la JC-CRIPC y la modificación de los criterios de integración de la Mesa Directiva en la CD. Aprobación de reformas a la LOCC en la CD, pero interrupción del proceso de revisión en el Senado.	No institucionalizado
Julio de 1994 hasta septiembre 1997	A pesar de mantener el control sobre la mayoría absoluta en la CD, el grupo parlamentario del PRI se vio obligado a aceptar el cambio operado en la escena política. En estas circunstancias, su afán se concentró en ajustar las condiciones para asegurar la permanencia del presidencialismo. La integración de una coalición mayoritaria opositora desplazó al PRI en la dirección de los órganos de gobierno de la CD. Su grupo, sin embargo, mantuvo su conducción en el Senado.	Aprobación de reformas a la LOCC para formalizar el ingreso de la pluralidad en la estructura interna de la CD y para establecer condiciones mínimas para un desarrollo ordenado del informe anual del Poder Ejecutivo ante el Congreso de la Unión.	Institucionalizado
Septiembre de 1999 hasta septiembre 2000	Agotados los incentivos que dan pie a su formación, la coalición opositora muestra los límites de	Expedición de seis acuerdos parlamentarios con cambios de fondo en la composición y el funcionamiento de los órganos para el gobierno interior en la CD. Aprobación de una nueva LOCC en la que se elimina la figura de la CC. Se crea la Junta de Coordinación	No institucionalizado Institucionalizado

(CUADRO 5 CONT.)

<i>Etapa</i>	<i>Contexto político</i>	<i>Acciones</i>	<i>Tipo de ordenamiento</i>
	su actuación en forma coordinada. El PAN y el PRD negocian con el PRI la expedición de una nueva LOCC a fin de lograr su aprobación en el Senado.	Política en sustitución de la CRICP. La Mesa Directiva adquiere nuevas facultades para coordinar el trabajo del pleno en ambas cámaras.	
Septiembre de 2000	Luego de la alternancia en el Ejecutivo y la formación un gobierno sin mayoría en la CD y en el Senado, el nuevo balance favorece la negociación entre los grupos y obliga a afianzar su disciplina interna.	Expedición de un nuevo acuerdo parlamentario para elevar el número de comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados.	No institucionalizado.

FUENTE: elaboración propia.

CUADRO 6

DISTRIBUCIÓN DE COMISIONES Y COMITÉS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

<i>Partido</i>	<i>LV Legislatura (1991-1994)</i>				<i>LVI Legislatura (1994-1997)</i>			
	<i>Núm. de curules</i>	<i>%</i>	<i>% de puestos en comisiones</i>	<i>% de cargos</i>	<i>Núm. de curules directivos</i>	<i>%</i>	<i>% de puestos en comisiones</i>	<i>% de cargos directivos*</i>
PRI	321	64.2	73.9	62.2	300	60.0	62.5	52.9
PAN	88	17.6	10.4	11.0	119	23.8	22.3	24.1
PRD	41	8.2	6.8	11.5	71	14.2	12.6	19.8
PFCRN-PC	23	4.6	—	—	0	0	—	—
PPS	12	2.4	—	—	0	0	—	—
PARM	15	3.0	—	—	0	0	—	—
PT	0	0	—	—	10	2.0	2.6	3.2
Otros**	50	10	8.9	15.3	—	—	—	—
Totales	500	100	100	100	500	100	100	100

* La cifra incluye tanto los cargos de presidente como los de secretarios, lo que resta impacto al fuerte predominio ejercido por el grupo priista sobre los primeros.

** El rubro "Otros" consigna la suma de las cifras relativas a los grupos del PT-PFCRN-PC, PPS, PARM y PT.

FUENTE: la autora con datos de Alonso Lujambio y del Instituto Federal Electoral (IFE).

CUADRO 7

DISTRIBUCIÓN DE PRESIDENCIAS EN COMISIONES Y COMITÉS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

<i>Legislatura</i>	<i>Núm. de comisiones y comités</i>	<i>Núm. de presidencias asignadas al PRI</i>	<i>%</i>	<i>Núm. de presidencias asignadas a la oposición</i>	<i>%</i>
LIV (1988-1991)	39	34	87.2	5	12.8
LV (1991-1994)	48	39	81.3	9	18.7
LVI (1994-1997)	52	35	67.4	17	32.6

FUENTE: la autora con datos de Alonso Lujambio.

CUADRO 8

INTEGRACIÓN DE LA LVII LEGISLATURA

	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	<i>Curules de oposición*</i>
Cámara de Diputados	238	122	125	8	7	262
(-) mayoría calificada (334)	-96	-212	-209	-326	-327	-72
(-) mayoría absoluta (251)	-13	-149	-146	-243	-244	+11
Cámara de Senadores	77	33	16	1	1	51
(-) mayoría calificada (85)	-8	-52	-69	-84	-84	-34
(-) mayoría absoluta-65	+12	-32	-49	-64	-64	-14

FUENTE: la autora con datos del Instituto Federal Electoral

A partir de ese momento, la negociación de coaliciones legislativas dejó de ser un recurso orientado a incrementar la legitimidad de las propuestas gubernamentales para constituirse en una práctica obligada también a nivel procedimental a fin de evitar la parálisis parlamentaria.⁶⁰ Así las cosas, la pérdida de posiciones del Revolucionario Institucional en el Poder Legislativo finalmente creó las condiciones para la incorporación de modificaciones de fondo en su entramado institucional, aquel que en el pasado facilitó el funcionamiento del presidencialismo mexicano. Ahora bien, la expedición de una nueva Ley Orgánica tendrá que ser pospuesta en varias ocasiones por la dificultad de acceder a un nuevo consenso mayoritario. En este contexto, vale la pena examinar cómo se manejó el problema, y de qué manera se abrió paso a la construcción de un nuevo arreglo institucional para las cámaras del Congreso.

AQUÍ Y AHORA

Según Adam Przeworski, el tránsito a la democracia tiene siempre lugar en dos frentes. El primero, contra el orden político autoritario que se busca eliminar. El segundo, contra los propios aliados en esa lucha por la ocupación de mejores posiciones políticas bajo el nuevo arreglo institucional.⁶¹ Por consiguiente, los actores políticos comprometidos con este proceso no pueden dejar de resolver un dilema común en estas circunstancias: para favorecer la construcción de instituciones democráticas, las fuerzas antiautoritarias han de unirse en contra del régimen en el poder, pero para lograr el avance de su organización bajo las nuevas reglas del juego deben a la vez competir contra sus aliados. Esta disyuntiva cobrará especial relevancia en el país luego de que los resultados electorales de 1997 brinden a los partidos de oposición la oportunidad de integrar una coalición mayoritaria en la Cámara de Diputados, dispuesta a modificar las reglas del juego parlamentario.⁶² El factor tiempo actuará en favor de su unidad al otorgar una tregua a la confrontación por la lejanía de los próximos comicios.

Asumido el desafío, la experiencia se inicia con la instalación de la LVII Legislatura. Como se recordará, el proceso provocó una gran conmoción en la opinión pública luego de que la coalición opositora formada en la Cámara de Diputados por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT) decidió tomar las riendas del proceso y asumir la designación de los cargos de dirección principales. Su resolución es apoyada por un hecho irrefutable: la imposibilidad de dar cumplimiento al mandato del artículo 45 de la LOCG para la conformación de la CRICP debido a la inexistencia de un grupo parlamentario con la mayoría absoluta de las curules. La determi-

⁶⁰ El nivel procedimental trata de las leyes que norman el funcionamiento interno del Congreso, esto es, leyes para hacer leyes, a diferencia de aquellas de carácter sustantivo generadas por su intermedio.

⁶¹ Véase del autor, "The Games of Transition", en S. Mainwaring, G. O'Donnell y J. S. Valenzuela, *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 1992, p. 116.

⁶² La coalición es conocida en los medios de comunicación como el "G4".

nación del bloque opositor de cimentar un nuevo orden institucional en el órgano se confirma con la distribución de las presidencias y secretarías de las comisiones ordinarias bajo un triple criterio: la búsqueda de equidad, la atención al peso cuantitativo de los grupos parlamentarios, y la importancia política atribuible a cada una de ellas.

Lo que se observa durante la aprobación de los primeros proyectos legislativos del trienio anuncia el rápido desgaste del esfuerzo de colaboración de los partidos que conforman este núcleo, eficaz en la definición de un nuevo entramado para encauzar el quehacer parlamentario, pero con alcances restringidos en la aprobación de legislación sustantiva por la aparición de diferencias programáticas y políticas entre ellos.⁶³ A pesar de sus limitaciones, la mudanza impulsada desde las primeras sesiones de la LVII Legislatura dejó honda huella en los procedimientos para la construcción de una representación parlamentaria democrática. Este esfuerzo se resume en los seis acuerdos parlamentarios suscritos para reestructurar el funcionamiento de la Cámara de Diputados y resolver los conflictos creados por el nuevo equilibrio político.⁶⁴

El listado de las fórmulas y procedimientos revisados con este propósito es amplio. Incluye el fortalecimiento de la CRICP como órgano de gobierno en la Cámara de Diputados a fin de romper definitivamente con el carácter unilateral o sesgado de las disposiciones amparadas por la GC. Por otro lado, se despejó el camino para una supervisión parlamentaria más eficaz sobre el gobierno mediante la depuración y reorganización del sistema de comisiones. Igualmente, se dieron los primeros pasos para hacer más objetivo e imparcial el manejo de la administración y los recursos entregados a la legislatura, y el apoyo técnico requerido por sus miembros. Por último, su acción inició la revisión del esquema de comunicación social para ordenar y hacer más accesible la información generada en los recintos legislativos (véase el cuadro 9).

Sobre este punto, no parece exagerado suponer que la intensidad de competencia electoral comprobada con los comicios de 1997 alienta la difusión de información sobre los asuntos de interés general, hecho que permite activar a la opinión pública, y avanzar en un replanteamiento democrático de la relación representativa. Esto ocurre al obligar a los legisladores de cada organización a anticipar las demandas de la ciudadanía. Ahora bien, la persistencia en el país de la prohibición a la reelección inmediata de los legisladores transfiere esa responsabilidad a los partidos políticos —única figura con permanencia en la escena política—, lo que indudablemente favorece el endurecimiento de la disciplina de los representantes asociados a cada grupo, y los coloca en la obligación de defender las posturas de su organización aun por encima del interés colectivo.

⁶³ El ahondamiento de sus diferencias se hizo evidente en la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, último punto de la agenda parlamentaria de 1997. Al respecto, se puede consultar la prensa en general durante todo el mes de diciembre de 1997.

⁶⁴ Al respecto, pueden consultarse los acuerdos aprobados el 4 y el 30 de septiembre de 1997, y el 6 de noviembre y el 2 de diciembre de ese mismo año, así como el 30 de abril y 3 de noviembre de 1998.

La (re)institucionalización del Poder Legislativo enfrenta además otras dificultades. En primer lugar, aunque la suscripción de acuerdos parlamentarios logra establecer la preponderancia de la CRICP en la vida interna de la Cámara de Diputados, ello no resuelve la ausencia de una normatividad capaz de manejar sin ambigüedad la relación entre los diversos grupos, en un contexto en que ninguno cuenta ya con mayoría. Tampoco elimina la sospecha de sesgo político en el ejercicio de las facultades administrativas entregadas a este órgano, carente de contrapesos por la persistente debilidad institucional de la Mesa Directiva para regular la conducción y dirección del trabajo parlamentario. Con este panorama de trasfondo es fácil entender que las decisiones de peso recaigan en los grupos parlamentarios, que las comisiones ordinarias y especiales realicen su labor con grandes dificultades, y que más de una vez prive la confusión o el desorden en el órgano.⁶⁵ En suma, el marco procedimental puesto en marcha por el bloque opositor no remedia los problemas alimentados por la inexistencia de un entramado orientado a solucionar de manera aceptable y permanente los problemas derivados del proceso político. En este sentido, no puede ignorarse el constante desacuerdo del Revolucionario Institucional con la CRICP, lo que complica su labor e induce al incumplimiento de los acuerdos pactados.

Al igual que en el pasado, el desajuste reedita la necesidad de formalizar la transformación del Congreso con el apoyo de un nuevo cuerpo normativo (cuadro 10). El asunto, para no variar, se encargó a una subcomisión integrada por todos los partidos que, luego de meses de discusión y de buscar la anuencia de los legisladores del PRI, presentó al pleno su dictamen.⁶⁶ Un día después, el grupo priista presentó un voto particular para denunciar la precipitación del acto y manifestar sus discrepancias por evadirse la modificación de los artículos constitucionales relativos al funcionamiento del Poder Legislativo. Sus observaciones no desalentaron, sin embargo, la presentación del documento por segunda ocasión, pero la insuficiencia de votos sumados por el pleno evitó que éste fuera aprobado.⁶⁷ El propósito de la coalición opositora de reformar la LOCG con el apoyo exclusivo de sus miembros se vio así frustrado, y sus integrantes se vieron obligados a reabrir las negociaciones con el Revolucionario Institucional.⁶⁸

⁶⁵ Con relación al trabajo de comisiones, se alude aquí a las ventajas de especialización y profesionalización que debe caracterizar a sus cuadros.

⁶⁶ Ésta se formó el 30 de abril de 1998, y su dictamen fue presentado al pleno el 7 de diciembre de ese mismo año.

⁶⁷ En diciembre de 1998 la ausencia de un considerable número de diputados de oposición impidió la aprobación de las disposiciones formuladas para actualizar la LOCG. El PRI y el PT votaron por el sostenimiento de la Gran Comisión y otras figuras rebasadas por la nueva realidad política; César Jáuregui, "Las nuevas relaciones entre poderes", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, año 2, núm. 9-10, juliodiciembre de 1999, p. 81.

⁶⁸ *Diario de Debates*, 13 de septiembre de 1998.

CUADRO 9

ACCIONES EMPRENDIDAS POR LA COALICIÓN OPOSITORA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

<i>Órgano</i>	<i>Medidas</i>
1. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP)	<p>Participación de los coordinadores de todos los grupos parlamentarios.</p> <p>Rotación anual de su Presidencia.</p> <p>Adopción de decisiones por consenso o voto ponderado con base en el número de representantes de cada grupo.</p> <p>Participación colegiada en la integración del orden del día para las sesiones plenarias.</p> <p>Establecimiento de una Mesa de Coordinación de la Agenda Legislativa con el Poder Ejecutivo.</p> <p>Creación de una <i>subCRICP</i> para agilizar el manejo de los problemas administrativos.</p>
2. Comisiones de Dictamen y comités	<p>Distribución de presidencias y secretarías de acuerdo con el número de miembros de cada grupo.</p> <p>Valoración del criterio de diferenciar la influencia política de cada comisión en la distribución de los cargos de dirección.</p> <p>Limitación a 30 del número de sus integrantes.</p> <p>Creación de nuevas comisiones para impulsar el desarrollo de la democracia.</p> <p>Creación de una Comisión Jurisdiccional con una Sección Instructora para recabar información y conocer y dirimir las controversias generadas por las solicitudes de juicio político.</p>
3. Administración interna	<p>Introducción de mecanismos para la designación del oficial mayor y el tesorero bajo criterios de pluralidad.</p> <p>Nuevo esquema de designación del contralor general.</p> <p>Medidas para transparentar la formulación, ejercicio y supervisión del presupuesto de la Cámara.</p>
4. Cuerpos técnicos para apoyar labor parlamentaria	<p>Medidas para la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas.</p> <p>Medidas para la elaboración del Estatuto de Servicio Profesional Legislativo a fin de impulsar la imparcialidad del personal de apoyo técnico.</p> <p>Medidas para la creación de un tabulador de percepciones y un programa de estímulos tendiente a transparentar y nacionalizar el uso de recursos.</p>
5. Comunicación social	<p>Creación de la <i>Gaceta parlamentaria</i>.</p> <p>Creación del Comité de Comunicación Social abocado a delinear las políticas de información de la Cámara.</p> <p>Reglamentación del trabajo de los reporteros.</p> <p>Creación de un canal de televisión por cable para estrechar con la sociedad.</p> <p>Automatización del sistema de asistencia y votaciones.</p>

CUADRO 10

INICIATIVAS DE REFORMA A LA LOCC PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

<i>Partido</i>	<i>Fecha</i>	<i>Propósito principal</i>
PAN	2/04/1998	Hacer obligatoria la información del desempeño de cada uno de los legisladores.
PAN	28/04/1998	Regular la rendición de cuentas de los recursos entregados a los grupos parlamentarios.
PAN/PRD/PT	29/04/1998	Elevar la mesa directiva al rango de órgano de gobierno de la CD; crear una Secretaría General en apoyo a sus trabajos; redefinir el carácter y funciones de las comisiones de dictamen, y modificar del protocolo del Informe Presidencial.
PRI/PRD/PAN/ PT/PVEM	30/04/1998	Incorporar la presencia del género femenino en aquellos preceptos de la LOCC en los que este reconocimiento ha sido omitido.
PAN	27/10/1998	Fortalecer la función de las comisiones de investigación, su naturaleza jurídica, integración, competencia y autonomía de gestión.
PAN	19/11/1998	Discutir y aprobar el proyecto de presupuesto de la CD por el pleno de la asamblea.
Comisión respectiva	11/12/1998	Cambio en la denominación de la Comisión de Atención y Apoyo a Discapacitados por el de Comisión de Asuntos Legislativos de Personas con Discapacidad.
PRI/PAN/PRD Comisión de Protección Civil	12/11/1998 13/11/1998	Crear en la CD una Comisión de Equidad y Género. Crear en la CD de una Comisión Ordinaria de Protección Civil.
PRI	8/12/1998	Reformar el Título segundo de la LOCC relativo a la organización y funcionamiento de la CD.
PAN/PRD	22/4/1999	Reformar el título segundo de la LOCC relativo a la organización y funcionamiento de la CD.

CUADRO 11

PRINCIPALES DISPOSICIONES DE LA NUEVA LOCG

<i>Órgano</i>	<i>Medidas</i>
1. Mesa de decanos	Se integra con un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, con los diputados de mayor antigüedad, mayor número de legislaturas y mayor edad para la elección de la primera Mesa Directiva. Se encarga al secretario general el manejo administrativo del proceso de instalación.
2. Mesa directiva	Expresa la unidad de cuerpo en cada cámara. Es electa por el pleno por un año y con posibilidad de reelegirse, mediante lista propuesta por los grupos parlamentarios, garantes de que sus candidatos cuenten con experiencia, prudencia y tolerancia. Reduce su composición a un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, electos y removidos sólo por el voto calificado del pleno. Sus tareas incluyen la interpretación de los ordenamientos, la formulación del orden del día, y las formas o procedimientos para el manejo de cada asunto con base en las propuestas de los grupos. Su presidente conduce la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.
3. Grupos parlamentarios	Se constituyen con por lo menos cinco miembros y sólo uno por partido, bajo las normas acordadas entre sus miembros con base en los estatutos de su organización. Su coordinador es el encargado de expresar la voluntad del grupo, participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Su ubicación en el pleno, y los locales y recursos asignados a cada uno de ellos es decidida por la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, de acuerdo con las proposiciones de los coordinadores, y según su peso en la representación.

(CUADRO 11 CONT.)

4. Junta de Coordinación Política	<p>Los legisladores sin partido recibirán el apoyo de la cámara conforme a los recursos disponibles. Expresa la pluralidad política en cada cámara. Se conforma con los coordinadores de todos los grupos parlamentarios, y sus decisiones se toman por mayoría absoluta mediante voto ponderado, según su número de integrantes.</p> <p>Propone al pleno la integración de las comisiones y de sus respectivas mesas directivas. Presenta al pleno el anteproyecto de presupuesto anual de cada cámara.</p> <p>Asigna los recursos materiales y financieros a cada grupo parlamentario.</p> <p>Su presidente convoca y conduce las reuniones de la Junta, pone a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos los criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, del calendario para su desahogo, y los puntos del orden del día de las sesiones del pleno.</p>
5. Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (exclusivamente en la Cámara de Diputados)	<p>Se integra por el presidente de la Mesa Directiva y los miembros de la Junta de Coordinación Política, con la conducción del primero y el apoyo técnico del secretario general.</p> <p>Se reúne por lo menos cada dos semanas a convocatoria de su presidente o de por lo menos tres coordinadores, y sus decisiones se toman por consenso o mayoría absoluta con voto ponderado. Sus facultades incluyen el establecimiento del programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día, y la designación de las formas para los debates, discusiones y deliberaciones.</p> <p>Propone al Pleno el nombramiento del secretario general y del contralor de la Cámara.</p>
6. Comisiones de Dictamen y Comités	<p>Las ordinarias se integran por toda la Legislatura con un máximo de hasta 30 miembros y cada legislador sólo puede pertenecer hasta a dos.</p> <p>Su composición y distribución de cargos de dirección deben reflejar la proporcionalidad del pleno y recoger los antecedentes y experiencia de sus miembros.</p>

(CUADRO II CONT.)

	<p>Los diputados que se separen de sus grupos podrán ser retirados de las comisiones en que participan a solicitud del coordinador de la fracción.</p> <p>Se reglamentan sus actividades sobre la regularidad de sus sesiones, forma de tomar decisiones, retiro de sus miembros, formación de subcomisiones, etcétera.</p> <p>Se reitera la restricción de limitar la solicitud de información sobre iniciativas discutidas al presidente de la comisión, y se apunta la obligación del titular de la dependencia de proporcionarla en un plazo razonable a fin de evitar la formulación de quejas al Ejecutivo.</p> <p>Darán opinión fundada en el ramo de su competencia a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con el objeto de hacer aportes sobre aspectos presupuestales relacionados con el cumplimiento de los programas correspondientes, y su revisión en la Cuenta Pública. Se ordena su trabajo con la obligación de elaborar un programa anual, rendir un informe semestral a la Conferencia, organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que le son turnados para entregarlos a la legislatura siguiente.</p> <p>Los Comités tendrán sólo un carácter auxiliar.</p>
7. Secretaría General	<p>Coordina y supervisa los servicios de las cámaras con el apoyo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.</p> <p>Su titular es nombrado por el pleno por el voto de 2/3 partes de los diputados presentes, y de la mayoría absoluta de los senadores presentes, en su caso, pudiendo ser reelecto.</p> <p>Debe atender la sesión constitutiva en ambas cámaras, asistir al presidente de la Mesa Directiva, y apoyar el trabajo del pleno y de otros órganos de dirección.</p>
8. Comunicación Social	<p>Es responsable de la difusión de las actividades de la Cámara.</p> <p>Actúa como enlace con los medios de comunicación.</p>

Decididos los grupos del PAN y del PRD a sacar adelante el asunto antes de que concluyera la Legislatura, en abril de 1999 sus diputados presentaron una nueva iniciativa para formalizar los ajustes ya incorporados en la Cámara de Diputados. Semanas después, el grupo priista procedió de igual forma, lo que transfirió la discusión de la ansiada reforma a un periodo extraordinario.⁶⁹ Aprobado el dictamen en la Cámara baja, el Senado sumó al proyecto las modificaciones suscritas por el PRI y el PAN para modificar también los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la ley. En la misma tónica, se añadió un Título Quinto sobre la difusión e información de las actividades del Congreso. El dictamen regresó, por último, a la Cámara de origen para ser votado el 31 de agosto y publicado el 3 de septiembre.

La LVII Legislatura apenas tuvo tiempo de poner en práctica las disposiciones de la ley, sujetas en su aplicación a tiempos diversos por mandato de varios artículos transitorios. No obstante, el esfuerzo supuso la formulación de una respuesta de largo alcance a los retos de la nueva pluralidad del país, marcada por la inexistencia de una fuerza política capaz de conjuntar por sí sola la mayoría absoluta en la asamblea. Bajo esta premisa, en la nueva LOCG se establecen los métodos y procedimientos para evitar antiguas experiencias, pero también futuras situaciones de conflicto (cuadro 11). En este sentido, para superar recelos enraizados en el pasado autoritario, el marco consensuado incluye entre sus creaciones una Mesa de Decanos para asegurar condiciones de imparcialidad y eficiencia en el proceso de instalación de ambas cámaras del Congreso.⁷⁰ Con este objetivo, el procedimiento para determinar su composición recoge la memoria institucional de los legisladores con mayor experiencia parlamentaria.

Con el ánimo de despolitizar e institucionalizar la actuación de la Mesa Directiva se determinó la reducción del número de sus integrantes, la extensión de su encargo a un año y la aceptación de su reelección.⁷¹ Su designación y destitución con el voto calificado del pleno, por otro lado, presume la construcción de consensos amplios como garantía de neutralidad y cumplimiento de sus mandatos. De igual manera, la ampliación de sus atribuciones busca reestablecer el equilibrio perdido frente a la GC, hacer más eficiente la administración cameral, y recuperar el control de la agenda legislativa de manos del Ejecutivo.

Los criterios de la LOCG para la formación y funcionamiento de los grupos parlamentarios animan la autonomía en sus decisiones, pero también una fuerte exigencia de disciplina a sus miembros.⁷² Basta ver la ambigüedad del compromiso para apoyar el trabajo de los legisladores sin partido previsto por la ley.⁷³ La inclinación a concebirlos más como órganos de partido que como instancias pertenecientes a la legislatura tampoco se modifica con respecto a experiencias previas. Este juicio se comprueba

⁶⁹ El periodo extraordinario fue convocado para iniciarse el 29 mayo de 1999.

⁷⁰ Artículos 15 y 60 de la LOCG.

⁷¹ Artículos 17 al 23 y 62, 65 al 68.

⁷² Artículos 26 al 29 y 71 al 77.

⁷³ Artículos 30 y 78.

mediante la obligada correspondencia de cada grupo con un partido y la transferencia de los criterios para la designación de su coordinador a los estatutos de la organización. En este rubro destaca además la abundancia de facultades asignadas al titular del cargo, responsable de reafirmar la lealtad del grupo hacia las posturas de su partido, tanto como de desalentar la independencia de juicio entre sus miembros. En este sentido, el encargo que se hace al presidente de la Mesa Directiva en la Cámara de Diputados de velar por las libertades de los legisladores y de los grupos parece insuficiente para cubrir los distintos ámbitos en que se desarrolla el quehacer parlamentario.⁷⁴

Con la nueva LOCG, la Junta de Coordinación Política sustituye en sus facultades políticas a la CRICP, mientras aquellas de carácter legislativo o administrativo pasan a la Mesa Directiva.⁷⁵ Asumida la pluralidad política en ambas cámaras del Congreso, su labor se orienta a facilitar la construcción de entendimientos y convergencias para destrabar los conflictos que puedan conducir a un estancamiento legislativo. En este rubro, su trabajo cuenta en la Cámara de Diputados con el apoyo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos en el establecimiento del programa legislativo, el calendario para su desahogo, la integración del orden del día, y las formas del debate.⁷⁶ En el Senado, sin embargo, la intervención de este cuerpo no se considera necesaria tanto por el número menor de sus integrantes como por la existencia de un grupo con la mayoría de las curules en el momento de aprobación de la ley.

La nueva pluralidad política y la eficacia parlamentaria perseguida quedan también plasmadas en la fórmula para la composición de las comisiones y comités. Ésta determina la reproducción de la proporcionalidad exhibida por el pleno, y la evaluación del perfil profesional y experiencia acreditados por sus miembros.⁷⁷ Ambos propósitos se confirman con la limitación del número de sus integrantes y la posibilidad de pertenencia a estos microuniversos. En la nueva ley, además, se atiende por primera vez la preocupación de ordenar con mayor detalle su desempeño y el afianzamiento de su labor supervisora. La carencia de facultades de investigación en ámbitos diversos a los previstos por el artículo 93 constitucional es reparada en parte al demandar a sus integrantes el envío a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la opinión fundada en el ramo de su competencia. Ahora bien, aunque los avances alcanzados en este rubro son innegables, llama la atención que en la nueva legislación los grupos parlamentarios no sólo propongan a quienes conformarán cada comisión, sino que los diputados que rompan la asociación con sus respectivos partidos puedan ser retirados de su encargo, a solicitud de su coordinador. Con ello, no sólo se refuerza la disciplina de partido, sino también se inhibe la libertad de expresión de los parlamentarios en el desempeño de su labor representativa.⁷⁸ Restricción similar se produce con la

⁷⁴ Artículo 22.

⁷⁵ Artículos 31 al 36, y 80 al 84.

⁷⁶ Artículos 37 y 38.

⁷⁷ Artículos 39 al 46 y 85 al 105.

⁷⁸ Artículos 43 y 105.

limitación de la facultad de solicitar al presidente de la comisión información sobre las iniciativas discutidas exclusivamente.⁷⁹

Por último, la expansión del peso político del Congreso de la Unión en la LVII Legislatura se vio acompañada de la creación de una Secretaría General para elevar el grado de institucionalización y profesionalización de sus cuadros administrativos y técnicos.⁸⁰ Como en otros capítulos, con el nombramiento de su coordinador en la Cámara baja por el voto calificado de los presentes se persigue la despartidización de los recursos y servicios a disposición de los legisladores. Esta demanda, empero, apenas tiene cabida en el Senado por las razones ya comentadas.

Sin duda, la Ley Orgánica de 1999 busca apuntalar una estructura que distribuya y equilibre el poder bajo el esquema de crear contrapesos, particularmente entre la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política. Con ello, se abre espacio para una figura preocupada por la unidad de todos los miembros de las cámaras del Congreso de la Unión, como para otra identificada con la pluralidad política propia de cualquier democracia contemporánea. La nueva ley acepta, en consecuencia, el deber de apoyar la colaboración política y la negociación entre las distintas fuerzas partidistas presentes en su seno. En cambio, escasamente promueve la independencia de los grupos parlamentarios con respecto al liderazgo de su partido, y menos la capacidad de respuesta de los parlamentarios a las demandas de sus electores, situación que bien puede contribuir a cimentar una representación con serias deficiencias en su carácter democrático.

EN EL HORIZONTE

Pese a que en el pasado la legislatura mexicana observó una notoria institucionalización en las formas y procedimientos para normar la labor de sus cámaras, la lógica de este arreglo correspondió en las seis décadas de su vinculación con el régimen priista a criterios que desecharon su intervención en las decisiones públicas. De 1988 al 2000, sin embargo, el Revolucionario Institucional vio declinar su capacidad de determinar el curso de los quehaceres parlamentarios como resultado de las alteraciones producidas en la conformación del órgano. Obligados a actuar en un contexto de competencia electoral, sus miembros no tuvieron más remedio que ceder a la tenaz demanda opositora de aceptar la construcción de instituciones tendientes a garantizar el derecho de participación libre y equitativa de todos los representantes en el proceso de construcción de la voluntad del Estado. Desde esta perspectiva, la LIV Legislatura comenzaba a mostrar ya un cariz distinto en los procedimientos que encuadran el desempeño de sus tareas, y aunque la LV y la LVI no alcanzaron a consumir la tarea, la LVII dio

⁷⁹ Artículos 45 y 97.

⁸⁰ Artículos 48 al 52. En el Senado, esta responsabilidad se deposita en la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y en la Secretaría General de Servicios Administrativos. Véanse los artículos 106 al 110 y 53 al 55

un salto definitivo en ese afán. Bajo este impulso, la (re)institucionalización del Poder Legislativo Federal exhibe ya avances significativos. Quedan, no obstante, varios asuntos pendientes antes de acceder a una representación democrática. En el ámbito constitucional, por ejemplo, la reelección parlamentaria inmediata no puede esperar más tiempo. Asimismo, es urgente la incorporación de medidas para fortalecer la participación de los representantes de cada grupo en la definición de las posturas de su partido, como en la deliberación que antecede la integración del interés colectivo. Este esfuerzo deberá reflejarse también en la expedición de un nuevo Reglamento de Sesiones.

Ahora bien, aunque los mecanismos para facilitar el manejo del conflicto e incentivar la colaboración entre distintas fuerzas políticas han encontrado buena acogida en el nuevo marco normativo del Congreso, sus disposiciones apenas comienzan a arraigar en el comportamiento de los legisladores. Esto significa que su conducta bien puede seguir otros caminos. Dicho en otras palabras, su desempeño carece todavía de certidumbre institucional. En este contexto, surgen varias incógnitas. Por ejemplo, habrá que comprobar si la LOCG aprobada logra superar viejas inercias, o si su lugar es ocupado una vez más por acuerdos temporales. De igual manera, no está claro si ésta podrá asumir los retos de la alternancia de partido en el Ejecutivo y de un gobierno sin mayoría parlamentaria, decididos en los comicios del 2 de julio. Así las cosas, antes de poder evaluar su impacto real sobre la representación es necesario esperar algo más de tiempo. Por lo pronto, sólo puede decirse que el asunto está pendiente.