

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

TÍTULO DEL TRABAJO: LA AGENDA LEGISLATIVA. DE LA LVII A LA LVIII
LEGISLATURA (1997-2002)

UNIDAD: IZTAPALAPA

DIVISIÓN: CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

GRADO: LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

MATRÍCULA Y NOMBRE DEL ALUMNO: 97216647 MARTÍNEZ BERMÚDEZ
GUILLERMINA

LECTOR: MTRO. PABLO JAVIER BECERRA CHÁVEZ

FECHA DE ELABORACIÓN: del 24 de abril de 2001, en el trimestre lectivo 01-P,
al trimestre lectivo 02-O en evaluación de recuperación.

ASESOR: DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO

FIRMA



***LA AGENDA LEGISLATIVA. DE LA LVII A LA LVIII
LEGISLATURA(1997-2002)***

**TESINA QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA.
PRESENTA: GUILLERMINA MARTÍNEZ BERMÚDEZ**

**ASESOR: DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO
LECTOR: MTRO. PABLO JAVIER BECERRA CHÁVEZ**

MÉXICO, D.F.

DICIEMBRE DE 2002

AGRADEZCO

A MIS PADRES :

**GUILLERMINA BERMÚDEZ ALVARADO Y
FELIX EDGAR MARTÍNEZ CORREA,**
POR SUS ENSEÑANZAS Y APOYO,
PERO ESPECIALMENTE POR DARME LA VIDA.

A MIS HERMANOS NORMA ROCIO,
EDGAR GUADALUPE Y MAYRA KARINA
POR SU AMOR Y POR SER EL MOTOR QUE
ME IMPULSA A SEGUIR ADELANTE

A LUIS ALBERTO Y ROCIO
GUADALUPE POR DARLE
LUZ A MI EXISTIR.
A LA SEÑORA MARÍA DE
LOURDES RÍOS POR SU
CARIÑO INCONDICIONAL.
ALBERTO CRISTÓBAL Y
CESAR COLÍN POR
SU AYUDA OCASIONAL.

UN RECONOCIMIENTO ESPECIAL AL
DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO POR
BRINDARME SU APOYO, PACIENCIA,
ATENCIÓN Y AMISTAD; Y AL MAESTRO
PABLO JAVIER BECERRA POR SUS
COMENTARIOS

A MIS AMIGOS BEATRIZ CASTILLO, EDGARDO, GABRIEL RODRÍGUEZ,
LUIS REY, LUIS PORTILLA, SANDRA TREJO, PABLO FLORES,
KARLA TINAJERO,
CAROLINA MIRANDA, MARÍA DE LOURDES SOLÓRZANO, CESAR, BETO,
MARTHA Y MARY, POR BRINDARME SU TIEMPO Y AMISTAD.
ESPECIALMENTE AGRADEZCO
A SALVADOR TAPIA GUERRERO POR SUS COMENTARIOS
Y POR CONVERTIRSE EN EL MEJOR DE LOS AMIGOS.

INTRODUCCIÓN.....	3
--------------------------	----------

CAPÍTULO I. LA DINÁMICA DE LA LVII LEGISLATURA EN LA APROBACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA.....8

1. DEFINICIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA PARA LA LVII LEGISLATURA (1998-1999).....	8
<i>1.1 AGENDAS DE LOS PARTIDOS IMPORTANTES.....</i>	<i>9</i>
1.1.1 AGENDA DEL PRD.....	9
1.1.2 AGENDA DEL PAN.....	11
1.1.3 AGENDA PRI.....	13
<i>1.2 EL BLOQUE: LA ELABORACIÓN DE UNA AGENDA COMÚN.....</i>	<i>15</i>
<i>1.3 CONCLUSIÓN.....</i>	<i>20</i>
2. PLATAFORMA ELECTORAL. COINCIDENCIAS Y DIVERGENCIAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS IMPORTANTES (PAN, PRI, PRD) EN MATERIAS ECONÓMICA Y POLÍTICA.	21
2.1 MATERIA ECONÓMICA.....	21
2.2 MATERIA POLÍTICA.....	22
3. CREACIÓN DEL GRUPO DE ALTO NIVEL COMO GRUPO COORDINADOR PARA LA NEGOCIACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA.....	25
3.1 EL GAN Y SUS FUNCIONES.....	25
3.2 ACTUACIÓN DEL GAN EN LAS NEGOCIACIONES DEL FOBAPROA.	28
3.2.1 CREACIÓN DE UN GRUPO DE ALTO NIVEL PARA ESCLARECER EL SECRETO BANCARIO.....	30
3.3 DECLIVE DEL GRUPO DE ALTO NIVEL.....	32
4. TRADUCCIÓN DE TEMAS DE LA AGENDA LEGISLATIVA DE INICIATIVAS PRESENTADAS EN INICIATIVAS APROBADAS DURANTE EL SEGUNDO AÑO DE LA LVII LEGISLATURA (1998-1999).....	34
4.1 PRIMER PERIODO DEL SEGUNDO AÑO LEGISLATIVO, DEL 31 DE AGOSTO AL 15 DE DICIEMBRE DE 1998.	34
4.2 PRIMER PERIODO DE SESIONES EXTRAORDINARIAS DEL SEGUNDO AÑO LEGISLATIVO (DEL 16 AL 31 DE DICIEMBRE 1998).....	36
4.3 COMISIÓN PERMANENTE; DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1998 AL 15 DE MARZO DE 1999.	37
4.4 SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS DEL SEGUNDO AÑO LEGISLATIVO (DEL 15 DE MARZO AL 30 DE ABRIL DE 1999).	37
4.5 SEGUNDO PERIODO EXTRAORDINARIO DEL SEGUNDO AÑO LEGISLATIVO (DEL 1 DE JUNIO AL 30 DE AGOSTO DE 1999).....	40
4.6 RESUMEN DEL SEGUNDO AÑO DE LA LVII LEGISLATURA.....	41
4.6.1 REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL.....	41
4.6.2 REFORMAS PARA CREAR LA NUEVA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.....	44
4.6.3 CONSTRUCCIÓN DE COALICIONES DURANTE EL SEGUNDO AÑO LEGISLATIVO DE LA LVII LEGISLATURA.....	45
4.6.3.1 COSTO DE LA COOPERACIÓN EN COALICIONES CON EL PRI.....	47
5. CONCLUSIÓN.....	48

CAPÍTULO II. LA FALTA DE AGENDA LEGISLATIVA EN LA LVIII LEGISLATURA.....49

1. RECONFIGURACIÓN DE PODERES A PARTIR DEL DOS DE JULIO DE 2000.....	49
1.1 RECONFIGURACIÓN DE PODERES.....	49

1.2 PRIMERAS NEGOCIACIONES DE LA LEGISLATURA	51
2. NEGOCIACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL 2º	
PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL 2º AÑO LEGISLATIVO.	53
2.1 FACTORES DETERMINANTES EN LA NEGOCIACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA	53
2.1.1 INTENTO DE UN ACUERDO POLÍTICO COMO ANTECEDENTE PARA LOS CONSENSOS.....	53
2.1.2 LA REFORMA FISCAL, ANTECEDENTE EN LA NEGOCIACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA.	56
2.1.3 LA RENOVACIÓN DE LAS DIRIGENCIAS	63
2.1.4 TENSIÓN EN LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO A CAUSA DE LA CONDUCCIÓN EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR.....	66
2.1.4.1 LA RELACIÓN DE PODERES EN EL CASO CUBANO.	66
2.1.4.2. NEGATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN LA AUTORIZACIÓN DEL VIAJE DE VICENTE FOX A EU Y CANADÁ.....	72
2.2 LA REFORMA ELÉCTRICA: TEMA CONSIDERABLE EN LA NEGOCIACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA.	72
2.2.1 EL FALLO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN) EN MATERIA ELÉCTRICA	77
2.3 APROBACIÓN DE UN INTENTO DE AGENDA LEGISLATIVA A DESTIEMPO	78
3. RECUENTO DEL SEGUNDO PERIODO DE SESIONES DEL SEGUNDO	
AÑO DE LA LVIII LEGISLATURA.	83
3.1 APROBACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	83
3.2 EVALUACIÓN DEL TRABAJO REALIZADO DURANTE EL PERIODO	84
4. CONCLUSIÓN	86
CONCLUSIONES GENERALES	89
FUENTES CONSULTADAS.....	91

INTRODUCCIÓN

La nueva configuración del Congreso, es decir, la de una mayoría adversa al Presidente, impone la necesidad de negociación en condiciones de igualdad entre las distintas fuerzas políticas y las del Presidente; sin embargo, los resultados no siempre son rápidos ni satisfactorios, hipótesis que se sustenta en el presente trabajo y que se comprueba en la dificultad para acordar la agenda legislativa, la cual se define como el conjunto de temas acordados para tratar en los trabajos legislativos; es decir, como el conjunto de temas prioritarios en el ámbito legislativo que representan una parte fundamental de la vida parlamentaria de cada país; de la misma forma puede considerarse (en México y a partir de la LVII legislatura) como los puntos de desacuerdo entre las bancadas partidistas en el Congreso¹. Existen dos tipos de agenda legislativa, una puede ser la agenda en la que se encuentran contenidos los temas que son esenciales para cada grupo parlamentario y que tratarán de desahogarse en el ámbito legislativo, es decir, son las agendas de cada partido que cuentan con su propia estrategia. Y la otra es de tipo común, es decir, esta se realiza mediante el consenso de los temas pactados para su tratamiento por las diversas fuerzas representadas en el Congreso. Sin embargo, pactar una agenda legislativa común no implica necesariamente que iniciativas presentadas cuya temática pertenezca a la agenda legislativa sean aprobadas, ya que al pactar una agenda se acuerdan solo los temas a tratar, y para el desenvolvimiento de ella en ocasiones se requiere de la realización de acuerdos que variarán conforme a la iniciativa y a la postura práctica e ideológica de los actores que realizan la negociación.

La LVII legislatura permite distinguir dos momentos diferentes en cuanto a la elaboración de la agenda legislativa. El primer periodo es anterior a la LVII Legislatura y el segundo a partir de ésta, acentuándose las complejidades para su negociación durante la LVIII Legislatura. En el primer periodo, es decir, antes de la LVII legislatura, el Ejecutivo federal fijaba la agenda legislativa de

¹ Ver *El financiero*, 20 de marzo de 2002, p.49

acuerdo con los temas que consideraba prioritarios para sacar adelante su proyecto de Nación, supeditando así los trabajos del Congreso de la Unión a las decisiones presidenciales; esto era posible debido a que el partido oficial (Partido Revolucionario Institucional -PRI) contaba con la mayoría necesaria para respaldar las decisiones del ejecutivo, esto es, en la historia del Congreso mexicano, según María Amparo Casar, los últimos 50 años, ofrecieron una imagen de institución débil, de un poder subordinado que abdicó al ejercicio de sus funciones; esto a causa de que los legisladores no solo no destacaron como iniciadores de propuestas de ley, sino que tampoco asumieron su papel de enmendar o rechazar las iniciativas provenientes del ejecutivo.

El segundo periodo es contemplado a partir de la LVII legislatura, debido a que por primera vez en México, aparece el fenómeno en el cual surge en la escena política un ejecutivo sin mayoría propia, esto porque se presenta una nueva configuración en la Cámara de Diputados en la que ningún partido tiene la mayoría necesaria para legislar, y mucho menos el control político; a pesar de que en el senado se mantuvo vigente la mayoría priísta, el Congreso se encuentra en posición de recobrar su autonomía y asumir sus funciones como Asamblea Legislativa, restándole al ejecutivo sus facultades no escritas e imponiéndole comportamientos constitucionales no ensayados. De esta manera, a partir de la LVII legislatura, se observa una dinámica novedosa al interior del Congreso, principalmente en la Cámara de Diputados, la cual gira en torno a la negociación y construcción de alianzas, las cuales se convierten en el elemento central de las relaciones entre los actores políticos. Así, la elaboración de la agenda legislativa, a partir de la LVII legislatura, se define mediante arreglos políticos entre las distintas fuerzas, incluido el ejecutivo. Tal elaboración, en tiempos de “normalidad democrática”², incluye a las agendas de los partidos importantes³, las cuales están dadas por los programas de acción y por las plataformas electorales; por temas de políticas públicas, y en tiempos de transición, como en México, además son esenciales de abordar

² Según María Amparo Casar

³ Considerando importante a un partido que atiende al criterio de clasificación señalado por Giovanni Sartori, dicho criterio señala la importancia cuando se cuenta con elementos como fuerza electoral que se ve reflejada en el total de votos de un partido que se traducen en escaños; y los otros dos elementos son la capacidad de intimidación o de chantaje de los partidos orientados a la oposición y la posibilidad de coalición de éstos. Ver “Criterio Numérico” en **Partidos y Sistema de Partidos**, v.I, Alianza Editorial, Madrid 1980, pp.151-164

temas referentes a la reforma del Estado, sin perder de vista un elemento inédito y recién adquirido (para el caso mexicano), como lo es el mostrar que el congreso es autónomo⁴. Es por ello que debido a negociaciones en torno a los temas incluidos en una agenda legislativa, los periodos para su elaboración pueden variar, de acuerdo al momento histórico y político del país; es decir, si bien anteriormente a la LVII legislatura los temas de la agenda legislativa se supeditaban al ejecutivo federal, a partir de esta LVII legislatura la agenda puede ser acordada al inicio de una legislatura, especificada por una año legislativo o por un periodo ordinario, todo ello dependerá de las prioridades a tratar en el Congreso.

Es de lo anterior que se requiere analizar la negociación de la agenda legislativa para observar cómo funciona la división de poderes que se configura a partir de la LVII legislatura, sin perder de vista la relación ejecutivo, legislativo y partidos políticos, la cual se hace más compleja en la LVIII legislatura.

Es así como el presente trabajo se desarrolla observando la aprobación de la agenda legislativa para la LVII y la LVIII legislaturas. La LVII legislatura, como se mencionó, muestra el inicio de un gobierno sin mayoría, donde la oposición se configura como actor importante y decisivo, y la LVIII legislatura presenta a un ejecutivo que por primera vez en la historia mexicana (después de 71 años) proviene de la oposición; y si bien en el caso de la LVII legislatura no se presentó una parálisis en cuestión del trabajo legislativo, en el caso de la LVIII legislatura, específicamente en el periodo a analizar, la amenaza de parálisis legislativa se encuentra latente, entendiendo a dicha parálisis como el empate de fuerzas en el Congreso, originado por la falta de construcción de consensos, en cuyo caso la productividad es medida por la cantidad y no por la calidad del trabajo legislativo, de lo cual resulta el impedimento de la acción y el movimiento en la aprobación de iniciativas viables para hacer funcional la política pública, y en último caso, a un proyecto de nación⁵.

⁴ Idea tomada de Maria Amparo Casar

⁵ Concepto extraído del coloquio titulado *El congreso mexicano después de la alternancia*, llevado a cabo el pasado tres de octubre de 2001, en el Centro de Estudios para la Docencia Económica (CIDE), donde participaron la Dra. Luisa Bejár, el Mtro. Victor Alarcón, la Dra. Yolanda Meyemberg, el Mtro. Jeffrey

De esta forma, la presente investigación orienta sus esfuerzos al entendimiento de la dinámica de ambas legislaturas (LVII y LVIII), con el objetivo de explicar los cambios suscitados, primero durante la LVII legislatura, y señalando cómo se presentaron las relaciones entre poder ejecutivo y legislativo, y posteriormente, con el señalamiento de los cambios sufridos a partir de la LVIII legislatura, donde el tercer poder de la Unión (el judicial) aparece en la escena, adoptando su papel de mediador entre los otros dos poderes.

Es así como el presente trabajo adopta el método comparativo como la herramienta que permitirá observar los cambios sucedidos en ambas legislaturas, no con el fin de extrapolar dichos cambios dadas las circunstancias peculiares de cada caso, pero sí con el fin de explicar dos momentos del proceso de transformación en la vida política del país.

Es de lo anterior que para el desarrollo de la presente investigación, el trabajo se divide en dos grandes capítulos, el primero titulado la dinámica de la LVII legislatura en la aprobación de la agenda legislativa, y el segundo, la falta de agenda legislativa en la LVIII legislatura. En el primer caso, se tratará de explicar que en las negociaciones de la agenda no sólo fueron indispensables las agendas de los partidos políticos, sino que existió un grupo llamado Grupo de Alto Nivel (GAN) que fue decisivo para acordar la agenda legislativa común; y finalmente se presentará un balance de temas de la agenda legislativa, entre las iniciativas presentadas y las aprobadas durante el segundo año. En el segundo capítulo, se tratará de explicar cómo se vio afectada la negociación de la agenda legislativa a partir del dos de julio de 2000 y porqué al inicio del segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año legislativo no se contó con una agenda legislativa común, todo ello a partir del estudio de un intento de acuerdo, conocido como Acuerdo Político Nacional, llevado a cabo principalmente entre los poderes ejecutivo y legislativo. Además se

Weldon, el Dr. Carlos Sirvent, el Dr. Francisco Gil Villegas, el Dr. Benito Nacif, el Dr. Luis Carlos Ugalde, el Dr. Ricardo Espinoza Toledo, y el Mtro. Alonso Lujambio, con motivo de la fundación de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios (AMEP), y además complementado con el artículo titulado “La baja calidad del poder Legislativo”, en una entrevista realizada al Dr. Ricardo Espinoza Toledo, publicado en la revista *Milenio*, el pasado 18 de marzo de 2002.

considerarán los temas que tensaron la relación entre poderes, como el caso de la reforma fiscal, el conflicto diplomático México-Cuba, y la reforma eléctrica, principalmente, y se mostrará el papel que adoptó la Suprema Corte de Justicia en casos como las controversias referidas a los temas de la Fructuosa, de las tarifas eléctricas, y del viaje negado al Ejecutivo Federal por primera ocasión; ello entre otros factores que no permitieron consensar la agenda común a tiempo, como la renovación de las dirigencias, y el ambiente pre electoral de los comicios de 2003; todo esto con la finalidad de explicar las causas de que los temas de las agendas legislativas de los partidos no se convirtieran de iniciativas presentadas en iniciativas aprobadas, agravando el rezago legislativo. Y finalmente, se realizará un balance de los logros alcanzados vía negociación.

Al final, se presentan una serie de conclusiones en las que se hace un balance general de ambas legislaturas.

CAPÍTULO I. LA DINÁMICA DE LA LVII LEGISLATURA EN LA APROBACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA

1. DEFINICIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA PARA LA LVII LEGISLATURA (1998-1999)

La aprobación de temas para la agenda legislativa a tratar para 1998, respondió a la necesidad que tenían los principales partidos políticos en el congreso (PAN, PRI, PRD) de contar por primera vez con un mecanismo de consenso, ya que en el trabajo tanto del primero como del segundo periodos ordinarios de sesiones del primer año legislativo de la LVII legislatura, no se contaba con una agenda definida, debido a que los temas que se trataron en ambas legislaturas muestran el inicio en la organización y conformación de acuerdos entre los grupos parlamentarios de oposición, que por primera vez debían dirigir al órgano legislativo y contrarrestar o apoyar las iniciativas del gobierno. Es decir, en ambos periodos, la Cámara de Diputados, principalmente, se vio inmersa en una profunda reforma administrativa, sin agenda y con la sensación de parálisis en algunas áreas, mostrando en momentos a una mayoría opositora precaria y poco cohesionada (principalmente por la actuación del PAN), y en ambos periodos, las fracciones parlamentarias buscaban definirla; sin embargo, como señaló Muñoz Ledo (al tomar la presidencia de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política CRICP), necesitaban inventar un sistema de trabajo, ya que la agenda legislativa anteriormente la hacía el gobierno, el cual elaboraba las iniciativas independientemente de que algunas veces las presentara el PRI.

La agenda, para el primer periodo de la LVII legislatura, se redujo a reorganizar de inicio los trabajos legislativos y a aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos, así como la Cuenta Pública; y para el segundo periodo sólo se contaba con un programa consensado de modernización de la cámara⁶, pero se tenía presente la necesidad de abordar

⁶ *La jornada*, 16 de marzo de 1998.

dos temas claves en la política nacional, como el caso de Chiapas y la reforma del Estado⁷.

De esta manera, el primer y segundo periodos sirvieron para que las principales fuerzas políticas en el congreso, al organizarse como bloque, redefinieran sus posturas y mostraran los temas clave que defenderían en los trabajos legislativos, es decir, para que fijaran sus respectivas agendas cuyos temas consideraban prioritarios de acuerdo a sus propias plataformas.

1.1 AGENDAS DE LOS PARTIDOS IMPORTANTES

1.1.1 AGENDA DEL PRD

El PRD fue definiendo su agenda legislativa gradualmente, desde el inicio de la legislatura; los temas que consideró clave fueron: la realización de una reforma fiscal integral, continuar con la reforma del Estado, y dentro de la misma atender el caso Chiapas, así como reformar el sistema financiero y el ámbito laboral, principalmente.

El PRD, en palabras de Porfirio Muñoz Ledo, además de reducir el IVA, buscaba llevar a cabo una reforma fiscal que el país tenía pendiente, para ampliar la base gravable y aplicar una política racional de impuestos⁸; para éste partido, se requería de realizar cambios radicales en política económica y lucha contra la impunidad, ya que en el primer caso era necesaria la redistribución del gasto público, aumentando el gasto social, disminuyendo el subsidio de la banca, desapareciendo partidas secretas, incrementando salarios y realizando una reforma fiscal integral; y en el segundo caso, debido a que la corrupción estaba intrincada en el corazón del Estado (a consideración perredista), se requería revisar y abrir expedientes que permitieran limpiar la corrupción⁹.

⁷ *Ibid.*, 6 de enero de 1998.

⁸ *La jornada*, 14 de agosto de 1997

⁹ *Idem.* 12 de agosto de 1997

La propuesta perredista en materia económica, concretamente, según su presidente nacional Andrés Manuel López Obrador, consistía en la reestructuración del IVA, gravando a los artículos de lujo con mayor costo; dicha propuesta contaba con tres puntos básicos: la reforma fiscal integral, el presupuesto de egresos orientado a impulsar actividades productivas y a crear empleos y al desarrollo social, y la fiscalización del gasto¹⁰. Se buscaba simplificar el pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR), estableciendo una tasa diferenciada y progresiva, realizar reformas a las leyes de seguridad social, en que se incluían las leyes de las Afores, IMSS e ISSSTE¹¹.

El 6 de noviembre de 1997, los perredistas citaron los temas que buscarían tratar en cuanto a su agenda política, específicamente en la búsqueda de la reforma del Estado; dichos temas se orientaban a completar la reforma electoral, la procuración de justicia, descentralizar recursos federales a favor de Estados y municipios, derecho a la información y entrar al debate de la separación de poderes.

En el caso Fobaproa, el PRD solicitó desde noviembre de 1997, realizar una investigación sobre el asunto, y para febrero de 1998, en consenso con el PAN y la Secretaría de Gobernación (Segob), solicitó que se realizara una auditoría, por considerar que éste fondo era una deuda clandestina e ilegal, contraída sin aprobación del congreso¹².

En materia presupuestal, y debido a la aprobación del presupuesto para 1998, realizada entre PAN y PRI, la cual no incluyó a la propuesta perredista, el PRD cuestionó la interpretación de la Ley de Coordinación Fiscal creada, y estableció que en materia de federalismo debían dejarse claras las facultades de las áreas estatales y municipales, y que por lo tanto se tenía que modificar dicha Ley¹³.

¹⁰ Idem. 5 de septiembre de 1997

¹¹ Idem. 5 de diciembre de 1997

¹² Idem. 21 de febrero de 1998

¹³ Idem. 12 de febrero de 1998)

En el caso de Chiapas, el PRD desde el inicio del año definió su postura a favor del diálogo y el consenso, y propuso una tregua entre las distintas fuerzas, con el fin de que en los trabajos legislativos no sólo se consideraran las iniciativas panista, y del gobierno federal, sino que se consideraran también documentos como la propuesta de la COCOPA (Comisión de Concordia y Pacificación), los acuerdos de San Andrés y los convenios internacionales, pero que se analizaran sin las limitaciones de tiempo que marcaba el segundo periodo de sesiones¹⁴, para llegar así a una reforma en materia indígena, no solo en forma sino en fondo.

Finalmente, y al concluir el segundo periodo de sesiones, el PRD fijó su postura en cuanto al tema de la Reforma Laboral, cuyas diferencias principales, de acuerdo al proyecto panista, se ubican en el espacio de la organización del trabajo, ya que el proyecto perredista apuntalaba la estabilidad en el empleo; las innovaciones de este proyecto, consistieron en la posibilidad de crear sindicatos internacionales, castigar la intromisión patronal en la vida sindical o ciertos instrumentos para recuperar el valor del salario. Además, proponen crear un instituto nacional encargado de fijar el salario mínimo, el reparto de utilidades y los términos de la productividad; así, se trataría de un organismo descentralizado que dependería del poder legislativo¹⁵.

1.1.2 AGENDA DEL PAN

El PAN, desde antes de iniciar la LVII legislatura, estableció que en su proyecto, se priorizaría al federalismo fortaleciendo a municipios y estados y modificando el porcentaje de asignación de recursos, además de señalar que buscaría nuevos esquemas en la vigilancia del ejecutivo¹⁶. Este partido planteó seguir su trabajo legislativo acorde con su propia plataforma, buscando alcanzar consensos con las otras fuerzas y subrayando las diferencias que existieran con otras fracciones¹⁷.

¹⁴ *Idem.*, 24 de marzo de 1997.

¹⁵ *Idem.* 4 de mayo de 1998

¹⁶ *Idem.* 12 de agosto de 1997

¹⁷ *Idem.* 3 de septiembre de 1997

Éste partido, tras mostrar en el primer periodo de sesiones su capacidad de negociación, tanto con el bloque (PRD, PVEM y PT) como con el PRI y el gobierno, fue definiendo su agenda legislativa, la cual se aclararía al final del segundo periodo, ya que los diversos grupos parlamentarios se percataron de la necesidad de realizar trabajos legislativos en periodos extraordinarios; de esta forma, el proyecto de agenda legislativa del PAN, entregado al Secretario de Gobernación Francisco Labastida Ochoa, fue el siguiente: la ley orgánica del Banco de México y la nueva adscripción de la Comisión Nacional Bancaria, una reforma para adelantar la presentación del proyecto de presupuesto y la entrega de la cuenta pública, así como para establecer la cláusula de reconducción del presupuesto; la Ley de deuda pública, la ampliación de periodos ordinarios de sesiones y la reelección de legisladores; la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas¹⁸ y reformas para fortalecer el sistema federal y el municipio.

Lo anterior, se presentaba en la posibilidad de ser tratado en un periodo ordinario de sesiones (para el 26 de mayo), y en un segundo periodo extraordinario, propuesto para el 6 de julio, se abordaría el establecimiento del Fondo de Garantía Bancaria, la Comisión de recuperación de bienes, la Ley de apoyo a deudores hipotecarios, el establecimiento de un fideicomiso para cartera agropecuaria, el órgano superior de fiscalización, implantar las figuras de referéndum y plebiscito, la iniciativa popular, así como reformas para estructurar el sistema de seguridad pública y de procuración de justicia; y para el periodo ordinario de septiembre, se tratarían: la presentación de la Ley de Ingresos, la miscelánea fiscal y el presupuesto de egresos, la reforma fiscal integral y la legislación de medios de información¹⁹.

¹⁸ La iniciativa panista busca reformar y adicionar los artículos 4, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 constitucionales, y según mencionó Luis Felipe Bravo Mena, se busca introducir la figura de las cartas municipales que serían facultad, derecho de los ayuntamientos de ponerlas a los Congresos Locales, a fin de que en ellas se expusieran los criterios y las normas a través de las cuales pudieran organizar a su administración, su organización con bases en sus realidades sociales y culturales. Ver *La jornada*, 13 de marzo de 1998.

¹⁹ *Idem*, 30 de abril de 1998.

A pesar de que los dos periodos extraordinarios, propuestos por la fracción panista, no se realizaron, el proyecto de agenda legislativa del PAN sirvió para definir la agenda a trabajar en 1998, en la cual se consideraron los temas casi en su totalidad, ya que se incluyeron temas como el sistema financiero, órgano superior de fiscalización paquete presupuestal y cuenta pública, derechos y cultura indígena, seguridad pública, formas de democracia directa y participación ciudadana, federalismo y fortalecimiento municipal, reforma laboral, asuntos electorales, y comunicación social y política económica de Estado, principalmente.

1.1.3 AGENDA PRI

El PRI fue el primer grupo en ir fijando su agenda de trabajo antes de que iniciara la LVII legislatura, ello con la necesidad de contrarrestar el trabajo y las decisiones que según los indicadores, tomaría el bloque opositor (G4). Así, entre los temas que consideró prioritarios y no pudo desarrollar, postergándolos hasta la definición de la agenda conjunta de 1998, se encuentra principalmente la reforma al poder legislativo federal, ya que consideraban necesario revisar de manera integral todo lo referente al funcionamiento de las Cámaras en el Congreso de la Unión, de sus órganos de gobierno, comisiones, duración de mesas directivas, formato de informe presidencial, plazos para presentación de iniciativas, duración de periodos de sesiones, revisión rigurosa de comisiones de investigación, modelo avanzado de órganos de fiscalización y control²⁰.

En lo concerniente a política económica, el PRI resolvió impulsar los cambios propuestos por el gobierno y promover desde la Cámara de Diputados un paquete legislativo, el cual se desglosa a detalle en un documento titulado "Posicionamiento de los diputados priístas ante la política económica", en éste se plantea el compromiso del PRI para: promover la reestructuración del IVA, a fin de que la tasa cero se extendiera a mercancías de nueva canasta popular básica; impulsar un programa de reducción drástica de la cartera vencida del campo, y exigir al gobierno una nueva política de precios y tarifas del sector

²⁰ Idem. 19 de agosto de 1997

público, en la que se incluyera la petición de precios estables en combustibles y energéticos para los próximos tres años; reestructurar el ISR (Impuesto Sobre la Renta), a fin de que su aplicación se hiciera a partir del incremento de salarios mínimos; promover la regularización vehicular de procedencia extranjera para uso agrícola en 10 estados de la república; impulsar la reducción de hasta un 50% en tarifas eléctricas de zonas fronterizas y la disminución en el cobro de autopistas concesionadas; reducir gastos destinados a la presidencia, desaparecer partida secreta mediante la transparentización de esa partida en el presupuesto de Egresos; y exigir la reestructuración de instituciones de crédito que atienden el campo²¹

Tras los bloqueos del G4, el PRI decidió proponer la revisión a la ley electoral y a la Constitución, para desaparecer la figura de legisladores plurinominales (según el senador José de Jesús Padilla), ya que la consideraban un regalo a la oposición, el cual le permitía actuar de manera preponderante y soberbia; concretamente se proponían regresar a la integración anterior del Congreso de la Unión²² (de 300 diputados y 64 senadores).

Posteriormente, el 6 de noviembre de 1997, Trinidad Lanza Cárdenas, en el senado, planteó junto con el PAN, la necesidad de realizar reformas constitucionales a fin de que el ejecutivo federal no pidiera permiso al congreso para realizar sus viajes de trabajo, y a su vez, en la Cámara de Diputados, el PRI trató de establecer una agenda legislativa más concreta, la cual contenía: establecer las figuras del referéndum, plebiscito y la iniciativa popular, la independencia de la CNDH, la revisión del sistema nacional de seguridad pública, y el otorgamiento de bases jurídicas para apoyar a deudores de banca, entre otros²³.

En lo referente al sistema financiero, y de acuerdo con el planteamiento priísta original de apoyar las iniciativas del gobierno, se consideró necesario discutir y

²¹ Idem, 5 de septiembre de 1997.

²² Idem, 2 de octubre de 1997.

²³ Idem, 6 de noviembre de 1997.

aprobar la ley de claridad del monto destinado al sistema financiero²⁴ (considerando principalmente el caso Fobaproa).

El PRI apoyaría la propuesta que el gobierno federal enviaría para fortalecer la supervisión de la banca y crear una estructura para vender la cartera de crédito en manos del Fobaproa. Por lo tanto, los objetivos de su reforma al sistema financiero serían: buscar redefinir las características al seguro de depósito, que eran de 10%, y homologar su cobertura con las prácticas internacionales, todo ello de manera gradual, para mantener la confianza de los ahorradores; crear la empresa que sustituiría, hacer la valuación y venta de los activos que realizó subastas sin resultados prácticos para el gobierno; y profesionalizar la supervisión bancaria para prevenir con oportunidad eventos o prácticas que pudieran afectar la solidez del sistema financiero o los intereses del público ahorrador.

Así como la reforma anterior, se buscaría además, dar mayor autonomía a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y mejorar el marco normativo en el que las autoridades financieras ejercen sus funciones²⁵.

En la cuestión referente a Chiapas, el PRI también apoyaría la propuesta del ejecutivo, la cual considera a las comunidades sujetos de autonomía, donde sus derechos no pueden ejercerse más que en el ámbito municipal, restringiendo en gran medida sólo a los que se consagran en el artículo 115 constitucional²⁶.

De esta manera, los temas que interesarían al PRI, prioritariamente, para integrar a los trabajos legislativos, y para ser incluidos en la agenda conjunta serían: la reforma al poder legislativo, el sistema financiero, derechos y cultura indígena, formas de democracia directa y participación ciudadana, asuntos electorales, y políticas económicas de Estado.

1.2 EL BLOQUE: LA ELABORACIÓN DE UNA AGENDA COMÚN

²⁴ Idem, 21 de febrero de 1998.

²⁵ Idem, 7 de marzo de 1998.

²⁶ Idem., 1 de abril de 1998.

A lo largo del primer año legislativo de la LVII legislatura, entre acuerdos y desacuerdos se llegó a la conformación de una agenda legislativa, la cual tuvo su origen al inicio de dicha legislatura, ya que el consenso de temas a tratar se debió a la búsqueda de acuerdos por parte de las diversas fracciones en el congreso y el gobierno. Es decir, a pesar de que desde el inicio de la legislatura se presentaron desencuentros entre las fracciones y el gobierno, como lo fueron la instalación de la mesa directiva, lo referente al formato del informe presidencial, la distribución de comisiones, la aprobación del presupuesto, y el caso Chiapas, principalmente, y a pesar de las posiciones incómodas que llegaron a tomar actores como el PRD (por la aprobación del presupuesto), el PAN (por la asignación de la presidencia para la mesa directiva de la Cámara de diputados), o el PRI (en función a la distribución de comisiones), y pese también a que temas importantes de la vida nacional como Chiapas y la reforma del Estado se fueron postergando, los tres partidos importantes en el Congreso fueron definiendo de manera propia y acorde con sus plataformas electorales, los temas prioritarios a tratar en el Congreso; pero a su vez, se vieron en la necesidad de construir por primera vez una agenda común, que si bien en un primer momento respondía a la necesidad de ser tratada en periodos extraordinarios dada la importancia de los temas, dicha agenda se convirtió en el plan de trabajo acordado por las cinco fracciones parlamentarias al comprender (por ejemplo, con el caso Chiapas) que requerían de los consensos amplios para concretar las reformas necesarias en cada tema a tratar.

De esta forma, la configuración de la agenda común se realizó debido a que el bloque opositor, y posteriormente el PRI, iniciaron un aprendizaje para trabajar en equipo, y pese a que por ejemplo el G4 sólo funcionó como instalador y organizador de la cámara, las cinco fracciones parlamentaria mostraron claramente en el segundo periodo ordinario, su voluntad para negociar y tratar de ver incluidas sus prioridades en la agenda común.

La muestra clara de los trabajos en equipo, que de momento no atentaban contra las plataformas partidistas fueron por ejemplo: en un inicio, los acuerdos del G4 para presentar la iniciativa de reformas al Cofipe, buscando quitar los

colores nacionales al PRI²⁷; el esfuerzo del G4 por llegar a un acuerdo en materia presupuestal, pese a que esto no funcionó y dicho grupo comenzó a fraccionarse (PAN y PRI, contra PT, PRD y PVEM); el acuerdo entre el PAN y el PRD con el titular de hacienda, para que en política económica se dejara de favorecer a los bancos y a su vez, realizar una auditoría sobre el Fobaproa²⁸; y las coincidencias del PRD y PRI (con la intervención del Grupo Galileo) en el senado, en aplazar las iniciativas de reforma en el caso Chiapas²⁹.

Lo anterior, representa el ejemplo de que se transitó de un ataque acérrimo contra el partido oficial contando con la renuencia del mismo a colaborar, hacia el entendimiento y la necesidad de acuerdos entre todas las fracciones parlamentarias en colaboración con el gobierno.

De esta forma, y considerando que al inicio de 1998, en la conciencia intelectual se veían los temas importantes e impostergables que deberían ser tratados, y debido también a que el gobierno federal empezó a adoptar una posición de negociador y no de autoritarismo e imposición, y a que las fracciones parlamentarias definieron sus prioridades, el Secretario de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa (representante del ejecutivo federal) y los coordinadores de los grupos parlamentarios PRI, PAN, PRD, PVEM y PT en la Cámara de Diputados, realizaron los acuerdos necesarios para conformar la agenda legislativa, que pensaban, como ya se mencionó con anterioridad, formaría parte de los siguientes dos periodos extraordinarios y uno ordinario; entre dichos temas, el conflicto chiapaneco y dentro de éste la ley de derechos y cultura indígena, serían de los primeros a discutir en la agenda para la reforma del Estado. Sin embargo, según señalaba el Secretario de Gobernación, faltaba la discusión de los dirigentes de los partidos políticos para definir la agenda final de dicha reforma, la cual se pensaba, podría llegar a su conclusión antes de las elecciones de 2000.

²⁷ Idem, 23 de septiembre de 1997.

²⁸ Idem, 21 de febrero de 1998.

²⁹ Idem, 1 de abril de 1998.

En lo referente a la reforma del Estado, en el mes de abril, los partidos políticos en el congreso y el gobierno federal, reanudaron conversaciones para destacar y ver lo más importante de dicha reforma³⁰, lo cual se constituía buscando una nueva estructura para el Estado mexicano, priorizando lo siguiente: reformar los poderes, es decir, reformar al poder legislativo para dar agilidad a sus órganos; fortalecer la función de fiscalización y contraloría, dotando de mayor atribuciones a la Contaduría mayor de hacienda; y fortalecer el federalismo, revisando la distribución de recursos, pero precisando antes las facultades de cada instancia de gobierno; es decir, aplicar criterios de asignaciones el porcentaje de participación fiscal.

Con lo anterior, la nueva estructura permitiría la relación de la sociedad con los tres poderes, el equilibrio entre ellos, y brindaría los instrumentos para fiscalizar y acotar el poder y para dar fluidez a la toma de decisiones en las diversas instancias de gobierno.

A su vez, en el proyecto de Agenda Legislativa, se establecía, como ya se mencionó, la posibilidad de discutir en dos periodos extraordinarios y uno ordinario. En la elaboración de dicha agenda se consideraron los temas prioritarios tanto para el senado como para la Cámara de Diputados; PRI, PAN y PRD, diferían en su postura, por ejemplo, respecto al Fobaproa, pero coincidían en tratar el tema. En materia económica, esperando, como señalaba Carlos Medina Plascencia, que en lo referente al Banco de México y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como a la capitalización de la Banca, quedara listo el proyecto antes de iniciar ese periodo extraordinario³¹, y llevaran a cabo su acuerdo de agenda.

De esta forma, se consideraron temas importantes también para las dos fracciones minoritarias (PT y PVEM), dichos temas fueron principalmente la protección ecológica y los derechos de los jóvenes.

³⁰ Según el senador Sami David, Ver *La Jornada*, 3 de abril de 1998.

³¹ Idem., 30 de abril de 1998.

De lo anterior, se elaboró la agenda común, la cual trataba de ser incluyente y equilibrada, buscaba reflejar tanto las propuestas de los legisladores como del poder ejecutivo. Tal agenda planteaba resolver en el curso de los periodos de sesiones a realizar en 1998, los temas siguientes: en materia económica, Sistema financiero, Órgano superior de Fiscalización, paquete presupuestal y cuenta pública, reforma fiscal integral; en materia política, Derechos y cultura indígena (diálogo y paz en Chiapas), justicia y seguridad pública, fortalecimiento del poder legislativo, Comisión Nacional de derechos Humanos, Formas de democracia directa y participación ciudadana, Federalismo y fortalecimiento municipal; y en otros temas de interés para el poder ejecutivo y las fracciones, Protección ecológica, Derechos de los jóvenes, reforma laboral, asuntos electorales, responsabilidades de los servidores públicos, comunicación social y políticas económicas de Estado que darían certidumbre al desarrollo económico y social de México.

En ésta agenda, pactada entre el Presidente de la República, el Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, el presidente de la CRICP en la Cámara de Diputados, los coordinadores de los grupos parlamentarios, el 26 de mayo de 1998, pese a que los coordinadores expresaron claramente que los acuerdos alcanzados en su elaboración *no comprometían las opiniones y sentidos del voto que emitirían los partidos políticos y los diputados y senadores en el proceso legislativo*³²; dicho documento muestra por primera vez en la vida legislativa de la nueva configuración, los acuerdos a que puede acceder una legislatura como la analizada.

Cabe señalar, por otra parte, que los dos periodos extraordinarios que se pretendían realizar, no se llevaron a cabo debido a que dichos periodos se sujetaron a la conclusión de los trabajos de elaboración de dictámenes correspondientes a las iniciativas que serían el objetivo de la convocatoria que emitiría la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Sin embargo, como ya se mencionó, pese a que la agenda no se trató en esos periodos, fue el

³² Ver *Revista del Senado de la República*, Vol.4 N.11, abril-mayo 1998, p. 247.

programa legislativo idóneo para ser abordado, en parte, en el siguiente año legislativo.

1.3 CONCLUSIÓN

La conformación de la Agenda Legislativa común para 1998, puede entenderse como una agenda incluyente, ya que consideró los temas prioritarios para el gobierno y las fracciones parlamentarias en el congreso.

El PRD se vió incluido en dicha agenda con temas como la reforma fiscal integral, la reforma del estado, derechos y cultura indígena, Fortalecimiento al poder legislativo, paquete presupuestal y cuenta pública, sistema financiero y reforma laboral, principalmente. El PAN, en el sistema financiero, paquete presupuestal y cuenta pública, derechos y cultura indígena, seguridad pública, formas de democracia directa, fortalecimiento al poder legislativo, federalismo y fortalecimiento municipal, reforma laboral, asuntos electorales y comunicación social, así como la política económica de estado. El PRI, en reformas al poder legislativo, el sistema financiero, derechos y cultura indígena, formas de democracia directa y participación ciudadana, asuntos electorales y política económica de estado. Por su parte al gobierno federal, además de los temas que importan para el PRI, le interesó el de Justicia y seguridad social³³. Y los 0partidos políticos como PT y PVEM, temas como protección ecológica y derechos de los jóvenes.

Cabe señalar que en la conformación de la agenda, se trató de incluir a la mayoría de los temas (sino es que a todos) de interés, tanto del poder legislativo como del ejecutivo, no excluyendo de momento a los temas prioritarios para cada fracción parlamentaria o para la administración pública,

³³ El secretario de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa, declaró que éste organismo promovería la realización de tareas inmediatas en materia de seguridad pública. Ver *La Jornada*, 27 de enero de 1998.

pero como se señaló, este acuerdo no comprometía las opiniones y sentidos de voto que se emitirían en el proceso legislativo.

2. PLATAFORMA ELECTORAL. COINCIDENCIAS Y DIVERGENCIAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS IMPORTANTES (PAN, PRI, PRD) EN MATERIAS ECONÓMICA Y POLÍTICA

Es claro que las tres principales fuerzas políticas, representadas en el Congreso, pudieron llegar a la conformación de una agenda legislativa común, sin embargo, las soluciones propuestas por cada formación política difieren en muchos aspectos, principalmente en materia económica y en materia política. Esto es importante ya que el hecho de consensar una agenda legislativa no garantiza que los temas contenidos se traten de forma satisfactoria para todas las fuerzas en el Congreso.

2.1 MATERIA ECONÓMICA

En materia económica, las plataformas electorales de los tres principales partidos coinciden al reconocer las dificultades de la economía mexicana desde inicios de los 80's, pero varían en cuanto a soluciones, ya que "mientras que para el PRI los sacrificios de los mexicanos están a punto de dar resultados positivos, el PRD plantea la necesidad del cambio ante el fracaso neoliberal, y el PAN constata la incapacidad de las cuatro últimas administraciones para crear el consenso que dió pie al desarrollo estabilizador"³⁴

Según un análisis de María Amparo Casar, en materia económica se muestra por una parte la polarización PRI-PRD, ya que si bien sus propuestas llegan a coincidir en la búsqueda del crecimiento económico, las medidas para alcanzar tal crecimiento son totalmente opuestas. Lo anterior se debe a que si para el PRI el camino hacia el crecimiento supone estabilidad financiera, estímulo al

³⁴ Casar, M. Amparo, *Las plataformas electorales de los partidos en 1997*, en Luis Salazar (coord.), **1997: elecciones y transición a la democracia en México**, p.86

ahorro, apertura comercial, desregulación y movilidad de los factores de producción; para el PRD supone fomentar el consumo interno mediante la intervención y el apoyo del Estado, reproduciéndose en esta propuesta ciertas características de la política económica tradicional de los gobiernos mexicanos de antes de la liberalización y del ajuste económico.

En este análisis también se señala que el programa económico del PAN presenta similitudes con el del PRI y que la diferencia se aprecia en la introducción de elementos vinculados con la doctrina social panista – humanismo y subsidiaridad-, en la creación de instancias de fiscalización de las decisiones económicas del poder ejecutivo y en la política tributaria. Así mismo en los dos últimos aspectos existen puntos de convergencia entre las plataformas del PAN y del PRD, aún cuando el PAN insiste en aliviar la carga fiscal de las clases medias y el PRD la de los contribuyentes que ganan menos³⁵.

De esta forma, el sistema de oposición se divide con el PRI y el PAN de un lado, y el PRD de otro, ya que la propuesta económica del PRI enfatiza en la necesidad de crecimiento y en la economía de mercado como condición y medio para la distribución de la riqueza; el PRD propone la redistribución de la riqueza como condición para el crecimiento, entendiendo al Estado como un medio fundamental; y finalmente, el proyecto del PAN se ubica más cerca del PRI, expresado bajo el concepto de economía humana³⁶.

2.2 MATERIA POLÍTICA

Existen divergencias entre los tres partidos en materia política, dependiendo del ámbito a tratar, ya sea en lo referente a instituciones políticas, derechos ciudadanos, federalismo, política social, educación y cultura, o soberanía y política exterior.

³⁵ Ver Casar, p.92

³⁶ Ibidem., p.106

Instituciones políticas se refiere a términos como Estado de Derecho, división de poderes y sistema electoral.

En cuanto a los temas de Estado de derecho y división de poderes, existe consenso en lo que se refiere a consolidar la división de poderes pero existen diferencias sustanciales. Para el PRI, debe mantenerse el Estado de Derecho, dando continuidad al proyecto zedillista en la reforma del Estado; para el PAN, debe incrementarse el papel fiscalizador del Congreso con una estricta separación de poderes; y para el PRD, deben ampliarse las funciones deliberativas y legislativas del Congreso con un sesgo parlamentarista, buscando controlar el presidencialismo y hacer uso efectivo de las facultades legislativas³⁷.

En lo que se refiere al sistema electoral, el PRI no menciona propuesta concreta; el PAN alude a una nueva reforma electoral y propone la ampliación de las facultades del Consejo General del IFE sin especificar cuales; enfatiza la limitación, transparencia y control del financiamiento de los partidos políticos y propone sanciones más severas a delitos electorales y reitera la prohibición de uso de colores nacionales por los partidos.

El PRD propone inscribir los derechos electorales de los ciudadanos en las garantías individuales protegidas por la Constitución. El derecho de amparo se aplicaría a la violación de los derechos políticos y electorales. Se pronuncia en contra de fórmulas electorales que propicien sobrerrepresentación y restricciones legislativas a la formación de coaliciones y presentación de condiciones independientes; otorgamiento de derecho de voto a mexicanos residentes en el extranjero, y apoya incorporación de mecanismos de consulta directa en la Constitución, llámese plebiscito o referéndum³⁸.

En lo concerniente a derechos humanos, el PRI busca fortalecer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) consolidando su autonomía y capacidad de gestión; promueve la defensa de los derechos humanos de los

³⁷ Ver Casar, pp.80-82.

³⁸ Ibid. Pp.83-84

connacionales en el extranjero. El PRD, cuya propuesta constituye un modelo de democracia radical, insiste en la ampliación de libertades políticas y establecimiento de canales de negociación con los excluidos, al igual que en la promoción de derechos indígenas, de mujeres, niños y participación directa de los ciudadanos. Y el PAN, como impulsor de un modelo democrático basado en la vigencia del Estado de derecho, la representación política y efectiva división de poderes, propone las modificaciones pertinentes a la Constitución para ampliar la competencia e independencia de la CNDH y establecer mecanismos para que sus recomendaciones se cumplan; busca que el titular de ese organismo rinda un informe anual ante la Cámara de Diputados e insiste en promover derechos de la mujer y discapacitados³⁹

En materia de federalismo, en términos de centralización política, el PRI y el PAN están en polos opuestos; se acercan en su concepción del ordenamiento político federal puesto que el PRI propone la descentralización administrativa como base de un federalismo renovado y el PAN busca una descentralización política como base de un federalismo activo. El PRD se acerca a la concepción centralista del gobierno y del PRI, es decir, al municipalismo activo, pero representa una vertiente radical orgánica de la visión centralista.

La política social del PRI y del PRD constituyen los dos polos, ya que el PRD construye su propuesta en antagonismo con el PRI. El PAN se inscribe más cerca de las reformas implantadas por el PRI, pero critica los medios adoptados, es decir, al hecho de subsidiar sin inclinaciones de mercado⁴⁰.

En educación y cultura, PAN y PRD son extremos debido a que el primero reafirma su oposición a la definición estatal laica; y el PRI se encuentra como moderador con visión laica.

Finalmente, en cuanto a soberanía y política exterior, PRI y PRD son polos, ya que el PRI propone un concepto de soberanía más abierto hacia América del Norte y otras zonas del mundo, estimulando intercambios comerciales; y el

³⁹ Ibid., pp.85-86

⁴⁰ Ibid., p.107

PRD defiende un concepto tradicional y cerrado de la soberanía; por su parte, el PAN casi no realiza indicaciones en esta materia⁴¹

Es de lo anterior que se puede señalar, como indica María Amparo Casar, que no hay un principio “isomórfico” que rijan las relaciones interpartidistas, variando la posición de cada partido de acuerdo al tema en el cual se encuentren cercanías o lejanías diversas, factor determinante en el condicionamiento de posibles alianzas y coaliciones al negociar los temas de una agenda legislativa, sea consensada o no.

3. CREACIÓN DEL GRUPO DE ALTO NIVEL COMO GRUPO COORDINADOR PARA LA NEGOCIACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA

3.1 EL GAN Y SUS FUNCIONES

A raíz de la nueva configuración de la Cámara de Diputados, a partir del inicio de la LVII legislatura, donde se tenía la necesidad de trabajar en una cámara cuya integración no se componía por la mayoría absoluta de alguna fuerza política, y viéndose las fuerzas de oposición en la necesidad de realizar sus trabajos legislativos, preferentemente, con un amplio margen de consenso entre dicha oposición, los diputados de la LVII legislatura buscaron diversos mecanismos para realizar sus trabajos. La búsqueda y encuentro de tales mecanismos se realizó de manera gradual, ya que ni los mismos diputados mostraban tener conocimiento de hacia dónde los conducirían las formas de trabajo adoptadas.

De esta forma, uno de los mecanismos fundamentales, adoptados para trabajar en ese ámbito de innovaciones donde se buscaba la funcionalidad de los trabajos legislativos, lo constituyó el llamado Grupo de Alto Nivel.

Este grupo resultó del aprendizaje progresivo que se generó entre el G4 (PAN-PRD-PT y PVEM) y el PRI, es decir, fue el resultado de aprender durante un

⁴¹ Ibid., p.108

año legislativo (el primero) que en el trabajo que en adelante realizaría el Congreso se requería de negociar entre las fuerzas de oposición y el partido oficial, no sólo porque dicho partido constituía la fuerza que respaldaba al ejecutivo federal, sino porque en la Cámara de Senadores aún mantenía su mayoría.

El GAN o Grupo de coordinación⁴² se conformó principalmente por integrantes de la CRICP, la SubCRICP y representantes del ejecutivo federal como son el Secretario de Gobernación y el Secretario de Hacienda.

Entre los integrantes de la CRICP que pertenecían al GAN se encuentran principalmente los coordinadores de los cinco grupos parlamentarios representados en el Congreso, como Carlos Medina Plascencia (PAN), Porfirio Muñoz Ledo (PRD), Arturo Nuñez (PRI), Ricardo Cantú (PT) y Jorge Emilio González (PVEM). Los integrantes de la subcrisp pertenecientes a este grupo fueron tanto subcoordinadores como vicecoordinadores de las bancadas, por ejemplo el subcoordinador Pablo Gómez (PRD), Jesús Martín del Campo del PRD (supervisor y controlador de la participación de los diputados de su fracción en tribuna), Francisco José Paoli Bolio del PAN (vicecoordinador con ingerencia en todos los asuntos de su fracción), Juan Miguel Alcántara Soria del PAN (vicecoordinador y controlador de las iniciativas de Ley), Miguel Alcántara Soria, Fidel Herrera del PRI (brazo derecho de Arturo Nuñez), el vicecoordinador y controlador de procesos legislativos internos de su fracción Enrique Jackson del PRI, el vicecoordinador encargado de control y supervisión del trabajo de los presidentes y secretarios de comisiones de su partido Rafael Ocegüera del PRI, el presidente del Comité de Administración de la Cámara de Diputados Ramón Corral del PAN; además de Dolores Padierna del PRD, quien concentraba la información del FOBAPROA; el vicecoordinador para temas económicos Rogelio Sada Zambrano del PAN; Jorge Estefan del PRI, encargado de la revelación de asuntos económicos; La secretaria del comité de administración de la Cámara de Diputados Angélica de la Peña del PRD y Laura Alicia⁴³.

⁴² Ver. *Revista Milenio*, 19 de octubre de 1998, p.29

⁴³ *Revista Milenio*, 12 de octubre de 1998.

Las funciones desempeñadas por este grupo de 20 diputados, fueron las de controlar al gobierno de la Cámara, las relaciones con los poderes, las relaciones internacionales de la cámara, los foros y seminarios realizados por comisiones, la modernización tecnológica, etc., pero sus funciones primordiales se encontraban en la negociación con el poder ejecutivo acerca de los temas contenidos en la Agenda Legislativa⁴⁴, dando prioridad a la Reforma del Estado y al caso FOBAPROA. De esta forma, se constituyó prioritariamente como un grupo de negociaciones para el paquete económico, y como el procedimiento para que los partidos representados en la Cámara de Diputados alcanzaran acuerdos para resolver asuntos de interés común, como los ya mencionados⁴⁵.

Cabe señalar que no existe un momento claro en cuanto al origen de este grupo, sin embargo, a partir de que los coordinadores parlamentarios pactan con el ejecutivo federal la conformación de una agenda legislativa consensada, en mayo de 1998, ya se empieza a hablar de un grupo coordinador, por lo que podemos afirmar que el GAN surge en el momento en el que se pacta la primera agenda de la nueva legislatura.

De la misma forma como no existe de manera clara el momento exacto de la creación de este grupo, tampoco existió claramente el instante de la desintegración de dicho grupo, ya que si bien, durante 1998 y 1999 predominó la idea de que los legisladores debían construir consensos y emprender acciones comunes en temas esenciales como la Reforma del Estado, el Fobaproa y la Reforma Fiscal Integral, el GAN fue dejando su lugar a una Mesa de Coordinación con el Ejecutivo, aunque “contrariamente a lo buscado no se lograron los consensos deseados ni se emprendieron las acciones conjuntas que se deseaban”⁴⁶.

⁴⁴ Idem, p.30

⁴⁵ Idem, 19 de octubre de 1998, p.32

⁴⁶ Ver Espinoza, Toledo Ricardo, *La transformación de la vida interna de la Cámara de Diputados en la LVII legislatura*, en **Segundo congreso nacional de Ciencia Política**, CNCPyAP-UAM-FCPySUNAM, p.208

3.2 ACTUACIÓN DEL GAN EN LAS NEGOCIACIONES DEL FOBAPROA

La participación del GAN en las negociaciones del caso Fobaproa fue fundamental debido a que este grupo orientó los acuerdos, obteniendo como éxito propio la aprobación de la Ley del IPAB, el 12 de diciembre de 1998, después de una intensa actividad que inició al finalizar el segundo periodo ordinario del primer año legislativo, y que tuvo su espacio de negociación durante todo el primer periodo ordinario del segundo año legislativo.

Como antecedente debemos recordar que debido a que entre 1994 y 1997 se llevó a cabo el rescate bancario realizado por el Fobaproa, el gobierno de la República se dio a la tarea de tratar por todos los medios de convertir ese monto de 60 mil millones de dólares⁴⁷ en deuda pública, a razón de que tal conversión permitiera que en la deuda se obtuviera un costo menor de financiamiento que la deuda real del Fobaproa, y que por lo tanto, si el gobierno absorbía totalmente los pasivos de dicho fondo, de cualquier forma al ser una institución gubernamental se disminuiría el costo del servicio de esta. Así, la iniciativa presentada por el ejecutivo federal, en marzo, para convertir en deuda pública los pasivos derivados del rescate bancario, se convirtió en el principal punto de desencuentro entre las tres principales fuerzas políticas representadas en el Congreso, principalmente entre PRI y PRD.

Los diputados del PAN y del PRD, que juntos eran mayoría en la Cámara, rechazaron inicialmente convertir en deuda pública los pasivos con el argumento de que el gobierno no había explicado en forma suficiente cómo concedió los apoyos a los bancos⁴⁸; sin embargo, con los diputados del PAN habían acercamientos porque sostenían que la urgencia del caso se debía abordar dado el persistente riesgo de inestabilidad en los mercados financieros⁴⁹, pero a ellos interesaba hacer ajustes a todas las iniciativas del paquete económico, incluida la Ley Federal para la Recuperación de Bienes⁵⁰.

⁴⁷ Ver revista *Siempre*, 4 de junio de 1998, p.12

⁴⁸ *La Jornada*, 18 de junio de 1998

⁴⁹ Asunto en el que coincidían con el PRD, Ver *La Jornada* del 28 de mayo de 1998.

⁵⁰ *Idem*, 20 de mayo de 1998.

El punto de discusión para el PRD se orientó en la no conversión de pasivos a deuda pública sin antes esclarecer los nombres de los involucrados en la adquisición de la deuda, pero en esencia se reusaban en aceptar dicha conversión al instante, porque como señalaba el dirigente Nacional del partido, Andrés Manuel López Obrador, “al aprobarse la conversión se tendría que reducir el gasto social, incluyendo educación, salud y seguridad social”⁵¹. Por ello, el PRD emitió en mayo de 1998 un documento titulado “Manifiesto a la Nación”, donde este instituto político fijaba su postura mediante siete puntos básicos⁵²: a) propone que las auditorías al Fobaproa sean la base para que el gobierno renegocie los bonos emitidos con los banqueros; b) en la medida que avancen las auditorías y las negociaciones, banco por banco, y se vaya depurando la cantidad global, el PRD estará en condiciones de aprobar que cada trimestre se conviertan a deuda pública 100 mil millones de pesos, pero plenamente transparentados y tras saber qué porcentaje asumirán los bancos al comprobarse que son responsables de operaciones irregulares; c) analizar la situación real de cada banco, en función de ese análisis, decidir qué instituciones pueden seguir funcionando y cuáles deben venderse, fusionarse o liquidarse; d) que el gobierno retome el control de los bancos que así lo requieran, los reordene y que con una mecánica honrada y distinta a la que aplicó Carlos Salinas de Gortari, se reprivaticen nuevamente para que formen parte de un sistema financiero moderno y eficiente; e) crear un programa social de Estado, con rango constitucional, financiado con los incrementos en el precio del petróleo, entre otras fuentes, a partir de convertir en deuda el primer monto trimestral; f) incorporar al texto constitucional figuras delictivas y sanciones relacionadas con los recursos públicos destinados a campañas electorales; g) establecer en la Carta Magna un capítulo sobre el combate a la corrupción pública y privada para evitar, de una vez por todas, los saqueos del erario por parte de gobernantes y empresarios coludidos con el poder.

⁵¹ *La jornada*, 29 de mayo de 1998.

⁵² V. Loc. Cit.

Éste manifiesto fue sostenido y apoyado por los perredistas, incluso los pertenecientes al GAN, como Porfirio Muñoz Ledo⁵³, hasta que el PRD se retiró de la “mesa técnica de negociaciones”, el 22 de septiembre de 1998⁵⁴. Los perredistas mantuvieron su postura de no convertir en deuda pública y de solicitar una auditoría para conocer los nombres de los involucrados.

Por su parte, el PAN ya había presentado una propuesta de seis puntos en la que fijaba su postura, estos fueron: a) garantía de protección al ahorro y a los depósitos bancarios, con lo que se busca sostener la viabilidad de la economía, de la moneda y el sistema de pagos mediante la creación del Instituto para el Seguro de Depósitos Bancarios en México (INSEDEBAN) como organismo público descentralizado, cuyos objetivos eran el respaldo de los depósitos bancarios, la recuperación de los activos, etc; b) programa de solución definitiva a la cartera de los pequeños deudores, realizando descuentos a los créditos hipotecarios; c) auditorías al Fondo y castigo a los responsables; d) reformas legales que eviten el incumplimiento fraudulento por parte de deudores que sí puedan pagar; e) asignación equitativa de los costos del problema, con apego a derecho; y f) reforma integral al sistema financiero⁵⁵. Sin embargo, cuando el PRD se retira de la mesa de negociaciones, en el seno del GAN, el PAN redefinió su estrategia buscando mantener una “comunicación fluida”⁵⁶ dentro del Grupo de alto nivel, principalmente con el PRI y el ejecutivo federal.

3.2.1 CREACIÓN DE UN GRUPO DE ALTO NIVEL PARA ESCLARECER EL SECRETO BANCARIO

Ante los desencuentros entre el ejecutivo federal y el Congreso, se decidió formar al Grupo de Alto Nivel, con representantes de ambos poderes, que consultarían con expertos jurídicos la cuestión del secreto bancario; grupo de trabajo que se constituyó por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios

⁵³ “Líderes de las fracciones parlamentarias del Senado y de la Cámara de Diputados, Ernesto Navarro y Porfirio Muñoz Ledo, así como los integrantes del CEN, aprobaron el manifiesto a la Nación que servirá como documento base para afinar la estrategia perredista sobre el tema” *La jornada*, 2 de junio de 1998

⁵⁴ Ver *revista La Nación*, 28 de septiembre de 1998, Año LVI, N. 2054, p.3-4

⁵⁵ *Revista La Nación*, 24 de agosto de 1998, Año LVI, N. 2049, p.3-8

de ambas cámaras, por los secretarios de hacienda y de gobernación. Éste grupo se comprometía a responder a la solicitud de información (proporcionar nombres de los involucrados) de los legisladores⁵⁷. Sin embargo, pese a la disposición de los integrantes del GAN, las diferencias suscitadas al no obtener los nombres de quienes contrajeron la deuda, y a pesar de que los integrantes del GAN tenían como propósito salvar el sistema bancario, sus propuestas no coincidían. Parecía que para los diputados del PRI y funcionarios de gobierno la prioridad por encima del rescate bancario era “salvar la cabeza de los funcionarios del Poder Ejecutivo”⁵⁸

Debido a lo anterior, el PRD suspendió su participación definitiva de la mesa técnica donde se discutía la solución al problema del Fobaproa, el 22 de septiembre de 1998, argumentando que la adquisición de la deuda fue un acto que violó la Constitución Política de la República⁵⁹, y que en el Fobaproa se encontraban las pruebas de las complicidades de funcionarios públicos con banqueros y empresarios privilegiados por el salinismo y el zedillismo.

Así, las negociaciones se llevaron a cabo dentro del GAN, entre los coordinadores parlamentarios y representantes del Poder Ejecutivo, con excepción del PRD, cuyo resultado fue la aprobación de la Ley del IPAP, aprobada el 12 de diciembre de 1998, con el PRI y el PAN a favor, y el PRD, PT y PVEM en contra. Éxito parcial (por el retiro del PRD) que debe atribuirse a éste grupo pese a que en muchas ocasiones las negociaciones se dieron fuera del Congreso, no obstante el considerar al GAN como una mesa paralela que carecía de verdadero trabajo político, y que causó tantas inconformidades, principalmente entre los no pertenecientes a dicho grupo⁶⁰

Si bien de manera oficial el GAN se crea para tratar las cuestiones de tipo bancario, y considerando ya una participación previa en la conformación de la agenda legislativa, la participación activa de este grupo se fue definiendo y

⁵⁶ *Revista La Nación*, 5 de octubre de 1998, p.28

⁵⁷ *La Jornada*, 5 de agosto de 1998.

⁵⁸ *Idem.*, 23 de septiembre de 1998.

⁵⁹ *Idem.*, 10 de octubre de 1998.

⁶⁰ *Idem.*, 15 de octubre de 1998.

orientando a diversos campos de trabajo como ya se mencionaba anteriormente, de igual forma, los actores del Congreso General que tomaron las riendas del grupo fueron indudablemente los diputados, de ahí que se considere de forma general un grupo conformado por 20 de ellos y no se atribuya tanta importancia al senado, ya que no debe olvidarse que en esa segunda instancia aún se contaba con una mayoría del partido oficial (PRI), y que la pluralidad se veía representada principalmente en las negociaciones pertenecientes a la Cámara de Diputados.

3.3 DECLIVE DEL GRUPO DE ALTO NIVEL

El GAN o grupo de coordinación, como algunos prefirieron llamarle, desde su creación se vio amenazado por el total de diputados que no fueron incluidos en dicho grupo; por ejemplo, en la directiva del PRI se decía que el GAN o megacámara había desplazado a 480 diputados en la toma de decisiones y consensos⁶¹. De esta forma, al interior del Congreso, principalmente en la Cámara de Diputados, surgieron inconformes que crearon sus propios grupos, cuyo propósito era recobrar el lugar del Poder Legislativo “en el congreso”, no fuera de él. Un ejemplo de grupo formado en reacción al GAN lo constituyó el Grupo de Reflexión, el cual fue creado entre el 14 y 15 de octubre de 1998, por un grupo de diputados federales⁶² que se decían indignados ante los acuerdos cupulares que “frustraban su trabajo” y que veían con preocupación que las dirigencias políticas sustituyeran dicho trabajo. El Grupo de Reflexión, formado al interior de la fracción priísta, tenía el fin de promover iniciativas de ley, y su propósito fundamental era el de impulsar la participación de los diputados en la toma de decisiones de su fracción.

Por otra parte, cabe señalar que así como grupos con nombre propio se congregaron para abatir la fuerza del GAN, diputados pertenecientes o no a algún grupo mostraban su inconformidad, tales son los casos, por ejemplo, de diputados como Jorge Canedo Vargas del PRI, Flavio Valdez del PAN, Fabiola

⁶¹ Véase *Revista Milenio*, 19 de octubre de 1998, p.33

⁶² En un principio fue integrado por los diputados Hector Castañeda, Jorge Canedo Vargas, Jaime Hugo Talancón, Mauricio Rosell, Óscar González y Francisco Arrollo. *Ibid*, p.30

Gallegos del PRD, Armando López del PRD, Eduardo Mendoza Ayala del PAN, Francisco Arroyo del PRI y Arturo Saiz del PAN; ellos expresaban su descontento y desacuerdo afirmando que grupos como el GAN no tenían cabida por ignorar el trabajo de la mayoría de diputados⁶³. Sostenían que la CRICP tomaba decisiones que nada tenían de democráticas por constituir formas de cacicazgos legislativos ya que ni consultaban ni compartían información con instancias como las comisiones⁶⁴. Afirmaban que el GAN frenaba el trabajo de 480 diputados⁶⁵ y que además a este grupo se le olvidaba que es en el salón de sesiones donde se hacen las leyes y no fuera de él⁶⁶.

Pese a todas las inconformidades de los diputados que no formaban parte del GAN, este grupo cumplió las funciones para las que fue creado y las que se le fueron atribuyendo, es decir las de controlar virtualmente todo al interior de la Cámara de Diputados⁶⁷, en tanto no existiera el ordenamiento jurídico que estableciera las funciones claras de cada estancia. Cabe mencionar que en cuestión de los temas de la Agenda Legislativa, fue en algunos aspectos de tipo económico y referentes a la organización del congreso donde el GAN tuvo mayor éxito, principalmente en lo que se refiere al caso Fobaproa, como ya se explicó.

De lo anterior debe resaltarse que es indudable que este grupo fue el mecanismo encontrado para la generación de consensos entre las distintas fuerzas políticas, representadas en el Congreso por los Coordinadores Parlamentarios y el Ejecutivo Federal (secretarios de gobierno y hacienda), mecanismo que funcionó de momento y hasta que se aprobó, como buscaban la mayoría de diputados, la nueva Ley Orgánica del Congreso, cuyo contenido expresaba las nuevas formas de participación y de trabajo para las cámaras, principalmente la de diputados. Sin embargo, por su carácter “antidemocrático”

⁶³ Comentario Hecho por Jorge Canedo Vargas del PRI, en *revista Milenio*, 12 de octubre de 1998, p.32

⁶⁴ Flavio Valdez del PAN, *Ibidem*.

⁶⁵ Armando López del PRD, *Ibid.*, p.33

⁶⁶ Diputado panista Arturo Saiz, *Ibidem*.

⁶⁷ “El gobierno de la Cámara, las relaciones con los poderes, la reforma del Estado, el caso Fobaproa, quien sube a tribuna y quién no, los viajes al extranjero, el espacio para los periodistas en el pleno, la contratación de asesores, la concesión de comedores, los viáticos, los temas del debate para cada sesión, la agenda legislativa, las relaciones internacionales de la Cámara, los foros y seminarios que realicen en comisiones, la modernización tecnológica, el tipo de pavos para navidad, (...)”, etc., *Ibid.*, p.30

como lo llamaban la mayoría de diputados, el GAN vivió en una amenaza constante por las posturas de todos los integrantes de los Grupos Parlamentarios que se sentían excluidos de las decisiones tomadas por este grupo, llámese el Grupo de Reflexión del PRI, Rebelión panista⁶⁸, o simplemente PRD. Todo ello a causa de la concentración de información en pocas manos, las del GAN.

Pese a los inconvenientes que el Grupo de Coordinación tuvo en el lapso de su existencia, encontrándose tintes oligárquicos, el resultado no se tradujo en “parálisis legislativa” como muchos inconformes señalaban, incluido el grupo de reflexión. Sin embargo, ante el peligro de revueltas graves entre los grupos parlamentarios, se agilizó el trabajo legislativo para aprobar las modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso⁶⁹, culminando definitivamente con el trabajo del GAN y dejando en claro que la formación de grupos de alto nivel para el tratamiento de temas de la agenda legislativa sólo se permitiría en un marco de legalidad, con la aprobación de los poderes, y dentro del Congreso.

4. TRADUCCIÓN DE TEMAS DE LA AGENDA LEGISLATIVA DE INICIATIVAS PRESENTADAS EN INICIATIVAS APROBADAS DURANTE EL SEGUNDO AÑO DE LA LVII LEGISLATURA (1998-1999)

4.1 PRIMER PERIODO DEL SEGUNDO AÑO LEGISLATIVO, DEL 31 DE AGOSTO AL 15 DE DICIEMBRE DE 1998

A lo largo del trabajo realizado en este periodo, fueron presentadas 152 iniciativas, y aprobados sólo 20 dictámenes de Ley; los temas tratados con mayor frecuencia fueron los de Procesos Electorales, Anatocismo – cartera vencida y Fobaproa.

De las 152 iniciativas presentadas en este periodo, 20 correspondieron al PRI, 36 al PRD, 30 al PAN, 5 al PT, 7 al PVEM, 8 al ejecutivo, 2 a todos los grupos parlamentarios, una fue presentada por PAN-PRI-PRD-PVEM y otra por PAN,

⁶⁸ “más de 90 diputados panistas demandaron mayor información y que la dirigencia cumpliera con los acuerdos que se toman en el grupo parlamentario”, Ibid.,p-35

⁶⁹ Publicada el 3 de septiembre de 1999 en el *Diario Oficial de la Federación*.

PRI y PRD; el resto fueron presentadas por comisiones, el senado o por legislaturas de los Estados. Los temas de las iniciativas presentadas acorde con la Agenda Legislativa fueron⁷⁰:

Por el PRI dos iniciativas que correspondían al tema de sistema financiero, una referente al Órgano Superior de Fiscalización, cuatro de reforma electoral, dos de federalismo y fortalecimiento a municipios, una de protección ecológica, dos referentes a fortalecer al poder legislativo, dos de justicia y seguridad pública, y una de comunicación social; el resto las constituyeron temas como turismo. Es importante señalar que si bien, el PRI no atendió a presentar iniciativas referentes al paquete presupuestal, esto se debe a que por ser partido oficial se interesa más en respaldar las iniciativas del ejecutivo en esta materia.

El PRD presentó nueve iniciativas que correspondían a sistema financiero, cuatro a reforma laboral, cuatro al paquete presupuestal, tres a federalismo y fortalecimiento municipal, tres a justicia y seguridad pública, dos a derechos humanos, dos a protección ecológica, dos a asuntos electorales, una a reforma del Estado en materia de equilibrio de poderes y una al anatocismo.

Por su parte el PAN presentó siete correspondientes a sistema financiero, incluida una respecto al Fobaproa, dos a reforma laboral, tres a justicia y seguridad pública, tres a reforma fiscal integral, cuatro a fortalecimiento del poder legislativo, una de reforma electoral y una a fortalecimiento municipal.

Es importante aclarar que de las ocho iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo, tres correspondían al paquete presupuestal y una al sistema financiero.

Los temas de la Agenda Legislativa tratados en la aprobación de los dictámenes correspondieron a Justicia y seguridad social (3), sistema financiero (3), revisión de cuenta pública (1), protección ambiental (1), fortalecimiento del poder legislativo (1), creación del Órgano Superior de

⁷⁰ Información tomada del informe estadístico sintetizado correspondiente a la LVII legislatura, pp.116-219 y comparado con la agenda legislativa de 1998. El URL de el primer documento es <http://www.cddhcu.gob.mx/>

Fiscalización(1), derechos sociales(2) y reforma laboral(1). Y de los 20 dictámenes aprobados, 14 se aprobaron con todos los votos a favor, y de los otros seis el principal opositor a su aprobación fue el PRD; Los dictámenes con los que estuvo en desacuerdo este instituto político fueron: a) el decreto que reforma al artículo 123⁷¹; b) la Ley del IPAB, aprobada entre PRI y PAN; c) Ley de la Policía Federal Preventiva⁷²; d) la Reforma Financiera, aprobada entre PRI y PAN el 12 de diciembre de 1998; y e) reformas a los artículos 74,75,78 y 79 Constitucionales, para crear la entidad de Fiscalización Superior de la Federación⁷³

Los temas dictaminados que contaron con mayoría fueron Justicia y seguridad pública (reformando al Código Federal de Procedimientos Penales y Ley de Amparo, así como la Ley de Armas), El sistema financiero(en lo referente a revisión de cuenta pública de 1997), reforzamiento del Poder ejecutivo (reformas de los artículos 55 al 58 constitucional para reducir la edad en elección de diputados y senadores), y en materia de derechos sociales (reformas los artículos 4 y 25 constitucionales).

De igual forma observamos que es principalmente en materia financiera donde hay diferencias entorno a la aprobación legislativa.

4.2 PRIMER PERIODO DE SESIONES EXTRAORDINARIAS DEL SEGUNDO AÑO LEGISLATIVO (DEL 16 AL 31 DE DICIEMBRE 1998)⁷⁴

De los siete temas tratados en este periodo extraordinario, seis dictámenes de ley correspondieron mayoritariamente a temas de la agenda legislativa como son sistema financiero y paquete presupuestal ya que dicho periodo sirvió principalmente para realizar la aprobación del presupuesto de egresos y ley de ingresos para el ejercicio de 1999, la miscelánea fiscal y la reforma a la ley de

⁷¹ Aprobado el 10 de diciembre de 1998.

⁷² Aprobada por PRI-PAN y PVEM el 31 de diciembre de 1998 y publicada en el D.O.F el 4 de enero de 1999

⁷³ Aprobada el 14 de diciembre de 1998, regresa al senado, con 101 en contra y 327 a favor.

⁷⁴ Datos obtenidos de los datos correspondientes a dictámenes aprobados durante esta legislatura en Paoli, Bolio F. José (coord.), **La cámara de diputados en la LVII Legislatura**, Cámara de Diputados, México., pp.30

coordinación fiscal. Es importante señalar que esos dictámenes fueron aprobados exclusivamente por el PRI y el PAN.

Los otros dos dictámenes correspondieron a la aprobación de la ley del Instituto Mexicano de la Juventud y las reformas a los artículos tercero y sexto del decreto que autorizaba al ejecutivo a firmar el texto del convenio sobre el Fondo Monetario Internacional, representando al gobierno mexicano.

4.3 COMISIÓN PERMANENTE; DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1998 AL 15 DE MARZO DE 1999

Durante este periodo fueron presentadas nueve iniciativas (sin contar el periodo extraordinario de secciones) cuyos temas principalmente se referían a los procesos electorales locales, sector eléctrico, Distrito Federal, problemas de endeudamiento y acciones de legisladores locales y poder ejecutivo federal; lo que se reduce a temas de agenda legislativa como federalismo, reforma del Estado, sistema financiero, asuntos electorales y protección ecológica.

De las iniciativas presentadas en este periodo una correspondió a PRI – PAN y PRD, la cual buscaba incluir todo el territorio de Chiapas como región fronteriza; dos fueron presentadas por el PVEM, en una se buscaba reformar a los artículos 52–54 y 56 constitucionales en materia de representación proporcional de senadores y diputados, y la otra buscaba reformas a la ley general de educación en materia ambiental; otra fue presentada por el PAN y se refería la ley general de deuda pública; una más, la iniciativa de juegos con apuestas, fue presentada por diversos grupos parlamentarios y una última, referente al sector eléctrico buscando reformar los artículos 27 y 28 constitucional, fue presentada por el ejecutivo federal⁷⁵.

4.4 SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS DEL SEGUNDO AÑO LEGISLATIVO (DEL 15 DE MARZO AL 30 DE ABRIL DE 1999)

A lo largo del trabajo realizado en este periodo se presentaron 90 iniciativas y fueron aprobados sólo 28 dictámenes. Los temas tratados con mayor frecuencia fueron procesos electorales, situación financiera y problema en los estados. De las 90 iniciativas presentadas 12 correspondieron al PRI, 26 al PAN, 23 al PRD, 12 al PVEM, 3 al PT, 6 al ejecutivo federal, una a PAN–PRD–PVEM–PT y diputados independientes, una a PAN y PRD, y el resto fueron presentadas por diputados independientes, y comisiones o legislaturas de los estados.

Los temas de iniciativas presentadas por las tres principales fuerzas políticas que correspondieron a la agenda legislativa fueron:

Por parte del PRI, tres correspondientes al tema financiero, una en asuntos electorales, una en protección ambiental, tres de reforma laboral y una de seguridad pública; las restantes pertenecientes a temas como derechos sociales y equilibrio de poderes.

En lo concerniente al PAN, cuatro fueron de reforma fiscal, seis en materia de reforma laboral, cuatro para justicia, una de comunicación social, una de aspectos electorales, una de protección ecológica, tres del sistema financiero (incluida la de Fobaproa), una de fortalecimiento al poder legislativo, y tres en materia de derechos humanos, las restantes corresponden a derechos sociales.

El PRD presentó iniciativas referentes a Justicia (3), reforma fiscal(2), Sistema Financiero (1), Fortalecimiento Municipal (2), responsabilidad de servidores públicos (1), y reforma laboral (1), las cuatro restantes corresponden a derechos sociales, principalmente en materia de educación.

Debido a la importancia de los temas presentados tanto por el ejecutivo federal como por los distintos grupos parlamentarios es por lo que se muestra a continuación el recuento de tales iniciativas.

⁷⁵ Información obtenida del informe estadístico sintetizado correspondiente a la LVII legislatura, pp.252-256

En lo que concierne al PVEM, este instituto presentó cinco iniciativas correspondientes al tema de protección ecológica, dos de fortalecimiento legislativo, una en materia de justicia y cuatro en derechos humanos. El PT presentó una en asuntos electorales, una de reforma laboral y una de derechos sociales en materia de salud. El ejecutivo federal presentó seis iniciativas en materia de sistema financiero. El PAN-PRD presentaron una iniciativa en materia de fortalecimiento al poder legislativo, cuya intención se centra en concentrar la ley orgánica de congreso general. PAN- PRD-PVEM-PT y diputados independientes presentaron dos iniciativas en materia electoral para realizar modificaciones al COFIPE.

Los temas de la agenda legislativa tratados en la aprobación de dictámenes fueron justicia(ocho dictámenes), sistema financiero (diez), fortalecimiento al poder legislativo(uno), aspectos electorales(uno), protección ecológica(uno), responsabilidad de servidores públicos(uno), paquete presupuestal y cuenta pública(uno). Los restantes correspondieron a temas como turismo(uno), otorgar permisos para viajes del ejecutivo(uno), reformas al sistema de medidas(uno), salud pública(uno) y educación(dos).

De los 28 dictámenes aprobados 23 lo fueron en su mayoría por todos los votos a favor, y los otros cinco se aprobaron con una fuerte oposición, esos dictámenes fueron los siguientes: a) Decreto que concede autorización al ejecutivo federal para viajar a Brasil, aprobado con 217 votos a favor y 216 en contra el 22 de Abril de 1999; b) Reformas a la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal para que la cámara de diputados determine los lineamientos que debe seguir el gobierno federal para ejercer los ingresos no previstos en el presupuesto de egresos y la evaluación del proceso presupuestal. Aprobado con 237 votos a favor y 217 en contra el 28 de Abril de 1999; c) Reformas al COFIPE, aprobado por 256 votos a favor y 232 en contra el 29 de Abril de 1999; d) Ley reglamentaria del artículo 25 constitucional en lo referente al sector social de la economía, aprobado con 247 votos a favor y 239 en contra el 29 de Abril de 1999; y e) Reforma a los artículos 94, 97, 100 y 107 constitucionales, con lo que se busca establecer independencia técnica y de

gestión del consejo de la judicatura federal, aprobado con 378 votos a favor y 49 en contra.

Entre los temas dictaminados con mayor frecuencia destacan, cinco dictámenes de justicia, diez de sistema financiero (con lo que se busca la creación de monedas de oro, obras públicas, reformar la ley de instituciones de finanzas, modificar el código de comercio, reformar a la ley de crédito de instituciones de finanzas, reformar la ley de sistema de valores, reformar el SAR); turismo, y responsabilidad de servidores públicos.

4.5 SEGUNDO PERIODO EXTRAORDINARIO DEL SEGUNDO AÑO LEGISLATIVO (DEL 1 DE JUNIO AL 30 DE AGOSTO DE 1999)⁷⁶

Los tres dictámenes aprobados en este periodo, correspondieron a los tres temas de la agenda legislativa para los cuales se abrió este espacio; esos temas son fortalecimiento municipal, fortalecimiento al poder legislativo y derechos humanos.

El primer dictamen reforma el apartado b del artículo 10 constitucional, relativo a los organismos públicos de protección a los Derechos Humanos; fue aprobado en lo general y particular por 417 votos a favor y 8 en contra, el 1 de junio de 1999.

En el segundo dictamen, se reforma al artículo 115 constitucional, el 17 de junio de 1999, y en el tercer dictamen se reforma el título II y III de la ley orgánica del congreso general en materia de funcionamiento de la cámara de diputados, el 31 de Agosto de 1999.

Finalmente podemos decir que es principalmente en materia de paquete presupuestal, cuenta pública, electoral y fortalecimiento de poderes donde se observan las diferencias esenciales con relación a los dictámenes aprobados que corresponden a la temática de la agenda legislativa.

⁷⁶ Información obtenida del informe sintetizado, Ibidem, pp.332-367

4.6 RESUMEN DEL SEGUNDO AÑO DE LA LVII LEGISLATURA⁷⁷

Es indudable que durante este segundo año legislativo se realizó una intensa actividad que se prolongó hasta la culminación de esta 57 legislatura. Tal actividad durante el segundo año se ve reflejada al contar que de 383 iniciativas presentadas durante este año 57 se tradujeron en dictámenes de ley y 133 en votaciones aprobatorias, de los cuales algunos dignos de resaltar son: las reformas a la ley orgánica del congreso general, la ley que constituye a la PFP⁷⁸, Las reformas al código penal para el Distrito Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley de Amparo; así como la ley del IPAB y las reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 en materia de fiscalización superior de la federación⁷⁹.

Así, de los dictámenes de reforma constitucional aprobados por la cámara de diputados durante toda la legislatura, dos concluyeron en su totalidad a lo largo de este año legislativo⁸⁰ y cinco solamente fueron dictaminados, las materias a que correspondían estos últimos fueron de Derechos Humanos, fortalecimiento municipal, seguridad pública, justicia, medio ambiente, fortalecimiento al poder legislativo, y deporte.

Dos ejemplos de dictamen, importantes para la organización y fortalecimiento de poderes, aprobados en esta legislatura lo constituyen las reformas a la ley orgánica del congreso y las reformas realizadas para la creación de una nueva entidad de fiscalización superior de la federación.

4.6.1 REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL

Diputados pertenecientes a los grupos parlamentarios de PAN, PRD y PT presentaron el 30 de Abril de 1998 una iniciativa de reformas a algunas

⁷⁷ Información de dictámenes obtenida en Bolio, p. 35

⁷⁸ Aprobada el 13 de diciembre de 1998 y publicada en el DOF el 4 de enero de 1999,

⁷⁹ Aprobada el 14 de diciembre de 1998 por la cámara de diputados, regresando al senado, y publicada en el DOF el 30 de julio de 1999.

⁸⁰ Dictamen que aprueba la fiscalización superior de la federación, el 14 de diciembre de 1998, publicado en el DOF el 30 de julio de 1999; y las reformas a los artículos 4 y 25 constitucionales en materia de medio ambiente.

disposiciones de los títulos primero y segundo de la Ley Orgánica del Congreso General; a partir de ello y con base en el dictamen realizado por la comisión de reglamento y prácticas reglamentarias, el 7 de diciembre de 1998 se suscribieron la mayoría de esa comisión y de diputados del PRI, que formaban parte del órgano dictaminador.

El dictamen fue rechazado por el pleno el 13 de diciembre de 1998. La comisión de reglamento y prácticas parlamentarias continuó con las tareas de análisis para la modificación del título segundo, relativo a la organización de la cámara de diputados, tareas que propiciaron que diputados pertenecientes a PAN, PRD y PRI, formularan, el 22 de Abril de 1999, nuevas iniciativas a este título las cuales presentaron el 24 de Mayo.

De esta forma en el ámbito del último periodo extraordinario de sesiones del segundo año legislativo, el 22 de junio de 1999 “ el pleno conoció, discutió y aprobó el dictamen preparado por la comisión de reglamentos y prácticas reglamentarias que propuso una reforma integral al artículo 2 así como a los artículos transitorios respectivos de la ley orgánica general”⁸¹.

La aprobación se dio con PRI, PAN y PRD, a favor en lo general; PRI y PRD se reservaron algunas disposiciones para su discusión en lo particular y PVEM-PT se pronunciaron en contra tanto en lo general como en lo particular.

La nueva ley orgánica fue el producto de intensas jornadas de discusión y negociación que buscaban superar las diferencias del marco normativo anterior; sus ámbitos esenciales en la estructura de la cámara de diputados se circunscribieron a la instalación y el órgano conductor, la mesa directiva, los grupos parlamentarios, las comisiones y los comités, la junta de coordinación política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos y la organización técnica y administrativa.

⁸¹ Exposición de motivos de la Ley Orgánica del Congreso General de 1999, pp. B15

Por lo anterior, en la nueva Ley Orgánica se tuvo como prioridad: a) establecer reglas claras para la sesión de instalación, creándose la mesa de Decanos, encargada de conducir la primera sesión de cada legislatura nueva y vigilar que se cumplieran los requisitos constitucionales y legales (integración basada en criterios de experiencia y actuación de miembros, no de partidos); y b) se crearon la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos, donde el primero, integrado por los coordinadores de los grupos parlamentarios, funge como espacio para la construcción de acuerdos, principalmente en lo que se refiere a la actividad legislativa. Y en la Conferencia convergen la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva, a través del presidente, y le corresponde la Dirección Parlamentaria al definir el programa legislativo para los periodos de sesiones y el calendario para su desahogo. Además, aquí se encuentra la Secretaría General y la Contraloría Interna, ya que es el órgano facultado para proponer al pleno a sus titulares y vigilar su desempeño⁸².

Cabe resaltar que con esta reforma de 1999 se introducen tres nuevos elementos: a) la creación de una Secretaría General que tiene bajo su mando a dos secretarías de servicios parlamentarios y de servicios administrativos y financieros, donde la de servicios financieros proviene del servicio civil de carrera; b) inclusión de otros órganos técnicos de la cámara, como la Contraloría Interna, la Coordinación de Comunicación Social, y la Unidad de Capacitación y Formación Permanente; y c) las bases de la organización y funcionamiento de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros en el seno de este órgano legislativo⁸³.

En cuanto a forma, se propone que la nueva Ley Orgánica del Congreso se integre por cinco títulos donde los cuatro primeros corresponden a los contenidos de la anterior ley orgánica, y el quinto se refiere a la difusión e información de las actividades del congreso, abarcando los artículos del 130 al 134 de esta ley⁸⁴.

⁸² Bolio, pp.62-63.

⁸³ Bases sustentadas en los artículos 56 y 57 de la ley orgánica de 1999, Ver Bolio, p.64.

⁸⁴ Ver ley orgánica del Congreso General de 1999, pp. B18

Finalmente, es importante señalar que con las reformas a la Ley orgánica se dio inicio a las estancias legales que funcionarían como coordinadoras y negociadoras de la agenda legislativa, con el poder ejecutivo federal, es decir se instituyeron las reglas para el tratamiento de los asuntos legislativos, esencialmente los temas a tratar y se sustituyó a cualquier intento de grupo (como el GAN) en la elaboración de la Agenda Legislativa.

4.6.2 REFORMAS PARA CREAR LA NUEVA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

La reforma al sistema de fiscalización superior fue uno de los temas de primera importancia en la agenda de la reforma del estado, ya que su fortalecimiento constituía el medio indispensable para vigorizar al poder legislativo, puesto que su propósito se centraba en acotar el ejercicio del poder.

Debido a que “el éxito de una reforma de los mecanismos de fiscalización del estado depende de que el órgano encargado de que esta tarea sea capaz de brindar al poder legislativo la respuesta a las interrogantes apuntadas”⁸⁵ ante el congreso se presentaron tres iniciativas de reforma constitucional, una del ejecutivo federal de noviembre de 1995, otra fue presentada por diputados del PAN en abril de 1996 y una tercera por diputados del PRD en abril de 1997, esto reveló la falta de consenso ante la ineficiencia e inoperancia del esquema de fiscalización vigente.

De esta forma, a partir de intensos debates, primero ante el senado el 27 de abril de 1999 y después ante la cámara de diputados el 29 de mayo de 1999, fue aprobado el decreto por el que se reformaban los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución, para crear una nueva entidad de fiscalización superior que sustituya la contaduría mayor de hacienda. Algunas de las principales ventajas ante la creación de esta entidad radicaron en que el órgano de fiscalización contó con una mayor independencia de acción la conservación de la titularidad

⁸⁵ Bolio, p.47

unipersonal del órgano, ampliación del universo por fiscalizar y facultades de investigación y sanción⁸⁶.

De lo anterior podemos decir que la importancia en la aprobación de los dos dictámenes anteriores (tanto la Ley Orgánica como la reforma para crear la nueva entidad de fiscalización) radica en que fueron temas contenidos en la agenda legislativa, impulsando principalmente el fortalecimiento del poder legislativo.

4.6.3 CONSTRUCCIÓN DE COALICIONES DURANTE EL SEGUNDO AÑO LEGISLATIVO DE LA LVII LEGISLATURA

Entre el seis de octubre de 1998 y el 30 de abril de 1999, se construyeron coaliciones que posibilitaron 133 votaciones aprobatorias en este periodo⁸⁷. En 75 de los 133 asuntos aprobados se sumaron todos los partidos, y pese a que se encontraban asuntos poco relevantes como “acuerdos para emitir monedas conmemorativas, para otorgar permisos para recibir condecoraciones extranjeras, etc; también se encontraban leyes relevantes cuyas iniciativas fueron presentadas por diversos partidos y por el Ejecutivo, en cuya aprobación los actores involucrados demostraron una actitud cooperativa”⁸⁸

En una clasificación que Alonso Lujambio realiza sobre el tipo de coaliciones generadas en este periodo, encontramos a las coaliciones mínimas y las grandes coaliciones, considerando entre las segundas, principalmente, a la gran coalición del bloque opositor, y a la gran coalición de todos los partidos. De esta forma, se muestra que la coalición que más consensos construyó (en 16 votaciones a favor), fue la ganadora mínima PAN-PRI, en cuyas aprobaciones dignas de señalar se encuentran iniciativas económicas como el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999, y su Ley de Ingresos, así como la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB).

⁸⁶ Ibid., pp.45-50

⁸⁷ Ver Lujambio Alonso, “Adios a la excepcionalidad : régimen presidencial y gobierno dividido en México” en *Revista Este país*, febrero de 2000, pp.2-15. El autor especifica que se incluye en la coalición a un partido cuando más del 50% de sus diputados votó en sentido aprobatorio.

⁸⁸ Idem.,p.2

Dentro de las grandes coaliciones, surgidas en este periodo, las bancadas más pequeñas (PT y PVEM) se unieron al PAN y al PRI. El PVEM se une en 15 votaciones aprobatorias, y el PT en 14. En la coalición PAN-PRI-PVEM, se encuentra “la aprobación de artículos reservados relativos a leyes que fueron aprobadas en lo general por coaliciones más amplias (el Código Penal, por ejemplo)”⁸⁹. Destacan también las reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales, a través de los cuales se crea el órgano superior de Fiscalización encargado de supervisar el ejercicio del presupuesto y la aprobación de la LPAB en lo general. Y la coalición PAN-PRI-PT-PVEM, aprueba artículos a leyes aprobadas en lo general por coaliciones más amplias, como la ley de amparo, el Código Penal y el Código de Procedimientos Penales.

La explicación ante el hecho de que las coaliciones opositoras de PAN-PRD-PVEM (en una votación), PAN-PRI-PVEM (en dos votaciones a favor), y bloque opositor PAN-PRD-PT-PVEM (en 5 votaciones a favor) hayan logrado pocos consensos relevantes al interior de la Cámara de Diputados, se explica por dos razones⁹⁰. La primera se refiere a la distancia ideológica entre los partidos del Bloque lo cual dificultó al arribo de consensos. Y la segunda es la razón institucional, ya que debido a que el PRI cuenta con el control mayoritario en el Senado (59.3% de escaños), si una iniciativa opositora no cuenta con el apoyo del PRI en la Cámara de Diputados, se toparía con el PRI en el Senado. Así, las oposiciones en la Cámara de Diputados se ven obligadas a solo aprobar iniciativas de Ley (sobre todo en cuestiones políticas) asumiendo que serán rechazadas en el Senado, con el único propósito de generarle al PRI un costo político⁹¹

De ahí que cobren extrema importancia las coaliciones en las que participa el PRI (en las 51 coaliciones) y no se diga en las que están incluidos todos los partidos (en las 75 ya mencionadas). Finalmente puede señalarse que de las 51 coaliciones, en 48 esta también el PAN, en 31 el PVEM, en 19 el PT, y en

⁸⁹ Idem., p.12

⁹⁰ Hipótesis expuestas por Alonso Lujambio y sustentadas en parte, por la presente investigación.

cinco el PRD, esta se presenta, según Lujambio, como la escala de cooperación de los cuatro partidos de oposición con el PRI.

4.6.3.1 COSTO DE LA COOPERACIÓN EN COALICIONES CON EL PRI

Es de suma importancia considerar que en la legislatura analizada, votar cualquier cosa con el partido oficial se presentaba como un acto costoso en potencia⁹², de ahí que PT y PVEM como partidos pequeños y con riesgo a perder electores y por consecuencia su registro, se sumaran al PRI sólo cuando un partido grande de oposición ya lo hubiera hecho. Y de ahí también que la gobernabilidad dependiera directamente de los grandes partidos de oposición, PAN y PRD. Sin embargo, ni al PAN ni al PRD interesaba coaligarse por sí solos con el PRI (recordar su ambición presidencial) ya que a ambos interesaba compartir el costo político y evitar la parálisis y el desgobierno⁹³.

De esta manera, como ya se mencionaba⁹⁴, la cooperación del PAN con el PRI, se presenta en cuanto a sus intereses económicos por existir una identificación “ideológica general” sobre los contenidos de política económica, existiendo beneficios muy palpables, por ejemplo en el caso de la legislatura analizada, cuando el PAN aprobó dos presupuestos a cambio de aumentar los recursos federales a los municipios más grandes del país, donde muchos de ellos eran gobernados por el PAN⁹⁵.

Con este comportamiento parlamentario panista, se permitió que el PRD continuara con su perfil opositor y no cooperativo⁹⁶, en muchos casos, sin la necesidad de caer en parálisis institucional ni desgobierno⁹⁷

⁹¹ Por ejemplo el caso de la iniciativa de reformas del Bloque Opositor al COFIPE, aprobada por la Cámara de Diputados y rechazada en el Senado (uso de colores patrios en emblemas partidistas).

⁹² Ibid.,p.13

⁹³ v. Loc. Cit.

⁹⁴ Supra

⁹⁵ Loc. Cit. p.13

⁹⁶ Responsabilizándolo constantemente al PRI y al PAN por la persistente desigualdad social.

⁹⁷ Loc. Cit.p.14

5. CONCLUSIÓN

Podemos concluir este capítulo señalando que ante la intensificación del trabajo legislativo, el incremento de iniciativas presentadas⁹⁸ y la cantidad de dictámenes aprobados (133) pareciera que este año legislativo no fue muy productivo por haberse aprobado sólo el 34.72% de iniciativas presentadas. Sin embargo, dada la intensificación de negociaciones y sin olvidar el trabajo de los dos periodos extraordinarios, la nueva pluralidad en el congreso y la búsqueda de consensos en los poderes (principalmente entre ejecutivo y legislativo), la organización inédita dentro del poder legislativo, específicamente en la cámara de diputados, así como el tratamiento de los temas de la agenda legislativa (sin olvidar las iniciativas pendientes del año anterior), los resultados arrojados son satisfactorios en términos generales, ya que tanto las iniciativas presentadas como las aprobadas, en su mayoría, correspondieron a temas contenidos y acordados dentro de la agenda legislativa ; así mismo, este año se caracterizó por una intensa necesidad de cumplir los acuerdos contraídos en el ámbito legislativo⁹⁹ y por dejar pendientes un cúmulo de iniciativas, que en parte se trabajarían a lo largo de la legislatura, y otras que permanecerían pendientes en la congeladora para constituir el antecedente de la legislatura posterior.

Así, ni en el periodo analizado, ni en lo que resta de la LVII legislatura, se produjo la parálisis, ni la ingobernabilidad que se predijo al inicio de la presente, sino que toda la legislatura se caracterizó por un cierto grado de cooperación y construcción de consensos.

⁹⁸ En el año legislativo anterior de 153 iniciativas presentadas, fueron aprobadas 30; a diferencia del año legislativo revisado, en donde de 383 iniciativas presentadas se aprobaron 133 de las cuales 53 adquieren cierta importancia. Ver Bolio, pp. 25-28; 287-302.

⁹⁹ Ibid, p.61

CAPÍTULO II. LA FALTA DE AGENDA LEGISLATIVA EN LA LVIII LEGISLATURA

1. RECONFIGURACIÓN DE PODERES A PARTIR DEL DOS DE JULIO DE 2000

1.1 RECONFIGURACIÓN DE PODERES

A raíz de las elecciones federales de 2000, surge la figura de un ejecutivo federal proveniente de una fuerza política distinta a la que se consideró como hegemónica durante 71 años, llámese PRI. Con el cambio de gobierno se vislumbraba el dilema de un gobierno dividido¹⁰⁰, ello no sólo porque surgió un ejecutivo federal que carecía de la mayoría parlamentaria requerida para aprobar sus iniciativas, sino porque ningún partido en el Congreso contó ni con la mayoría calificada, ni con la absoluta en ambas cámaras, para la aprobación de iniciativas¹⁰¹, haciéndose imperante un clima de cooperación entre poderes.

El fenómeno de la alternancia que terminó con el sistema político autoritario más longevo del siglo XX¹⁰², dió inicio a un régimen cuyos cambios sustanciales derivaron en el acotamiento de poderes, donde el poder presidencial se encuentra absolutamente limitado a los mandatos constitucionales, y debe tenerse en cuenta que, como señala Alonso Lujambio, en términos constitucionales en México no existe un superpresidencialismo,

¹⁰⁰ “El dilema de gobierno dividido es un dilema de cooperación por excelencia; si nadie coopera en donde no hay mayoría calificada, se gobierna por la vía de la ley secundaria, pero si se tienen que hacer reformas constitucionales, entonces sí se tiene un dilema parecido al de un gobierno dividido” véase Lujambio, Alonso. *Los retos de la LVIII legislatura (2000-2003) en el marco de un gobierno dividido*, en **El nuevo poder del Congreso en México**, Porrúa-PRD, México, 2001, p.49

¹⁰¹ Los resultados electorales fueron los siguientes: en la Cámara de Diputados situaron a los priístas con un total de 211 diputados, a los del PAN con 207, al PRD con 50, al PVEM con 17, al PT con 7, al PSN con 3, al PAS con 2 y a Convergencia por la Democracia con 3; y en la de Senadores con 45 al PAN, 59 al PRI, 17 al PRD, 5 al PVEM, 1 al PT y 1 a Convergencia. Ver la integración de las cámaras en los cuadros de Meyenberg, Leycegui Yolanda (coord.), **El Dos de Julio: Reflexiones posteriores**, FLACSO-IIS-UAMI, México, 2001, pp.310, 315.

¹⁰² Ibid, p.415

sino un presidencialismo débil¹⁰³; y si a esto se suma la búsqueda incesante del fortalecimiento del poder Legislativo dentro del marco institucional, expresada a inicios de la legislatura anterior, se vislumbra a un poder ejecutivo que, de inicio, trataría de aprender a ser gobierno con un partido oficial cuya tradición opositora ha sido la más larga en la historia mexicana.

Es así como en lo referente a las relaciones entre poder ejecutivo y legislativo, principalmente a partir de la presente legislatura, se consideran como aspectos determinantes la composición del Congreso y las coaliciones posibles, el grado de disciplina parlamentaria de las fracciones, las agendas de los partidos con representación en las cámaras, la agenda presidencial, así como la esfera de autoridad presidencial (incluyendo sus recursos constitucionales).

En una revisión rápida, tenemos que en cuestión de coaliciones y en un esquema donde el partido oficial (PAN) apoyaría las iniciativas del ejecutivo federal, se requiere de forma indispensable de una coalición con el PRI en la aprobación constitucional; ya que el poder de este partido se acentúa en la cámara de senadores, y se entiende que si este partido no se alía, en materia de leyes secundarias, con PRD, PVEM o PAN, los partidos pequeños adquieren capacidad de chantaje, sobre todo en la Cámara de diputados.

En un análisis realizado por María Amparo Casar¹⁰⁴, se sitúa al PAN sobre dos ejes, el de su fracción parlamentaria y la relación de esta con el ejecutivo federal, lo que se puede explicar dada la insistencia por ambas partes en mantener la autonomía que los caracteriza. Además se sitúa a un PRI que oscilaría entre un comportamiento de colaboración y en otro de oposición, a raíz de la carencia de un líder capaz de mantener la disciplina del partido.

Por otra parte, en el ámbito de una agenda legislativa se observa que “La proximidad ideológica programática entre los partidos y el titular del ejecutivo

¹⁰³ “El mexicano no es un superpresidencialismo en términos constitucionales, al revés, es débil en términos constitucionales(...) en México el poder de decreto unilateral del presidente es limitadísimo” Lujambio, op.cit., p.49

¹⁰⁴ Casar, María Amparo, *Las elecciones del 2 de julio y la LVIII legislatura* en Luis Salazar (coord.) **México 2000: Alternancia y transición a la democracia**, Cal y arena, México 2001, p. 408

son determinantes en las relaciones ejecutivo legislativo y en la probabilidad del éxito presidencial”¹⁰⁵. Así que una agenda legislativa que de inicio, para la LVIII legislatura, prometió ser abultada y complicada a causa de los pendientes de la legislatura anterior y de las plataformas partidistas, así como por la agenda del ejecutivo¹⁰⁶, cuyo programa se enfoca principalmente a reformas constitucionales, prometió ser el ámbito que aclararía el panorama de la nueva configuración de poderes.

De esta forma, en la reconfiguración de poderes, las proximidades ideológicas y programáticas previeron acuerdos entre PRI y PAN en el ambiente económico, y PAN-PRD en el político; tales acuerdos son necesarios para la negociación, además de las estrategias que se deben complementar con un fuerte cabildeo entre los grupos parlamentarios, gobernadores y grupos de interés¹⁰⁷.

Es así como inicia la LVIII legislatura con la premisa de que “Los presidentes, sobre todo en situaciones de ausencia de mayorías, pueden recurrir a distintas estrategias y expedientes. Una de ellas es la construcción de alianzas ya sea por vía de ejercer influencia sobre los legisladores (de su propio partido y de otros) y/o buscando puntos de convergencia en la agenda legislativa”¹⁰⁸, donde la necesidad indispensable radica en reformar el arreglo institucional, de tal forma que se permita la construcción de una relación más armónica entre los órganos de poder¹⁰⁹.

1.2 PRIMERAS NEGOCIACIONES DE LA LEGISLATURA

El inicio de la LVIII legislatura se presentó con un ambiente de optimismo debido a la alternancia en el poder Ejecutivo Federal. Las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso iniciaban la legislatura entendiendo

¹⁰⁵ Ibid., p.410

¹⁰⁶ Aspecto innovador de la presente legislatura que complica el panorama de los acuerdos indispensables para la aprobación de iniciativas.

¹⁰⁷ Ibid., p.411

¹⁰⁸ Ibid., 413

¹⁰⁹ Lujambio, op.cit., p.436

que el elemento clave para llegar a los acuerdos necesarios se daría mediante la negociación y el consenso, enseñanza aprendida de la legislatura anterior.

Con la euforia del cambio, es decir, de contar con un ejecutivo que no proviniera del PRI, las distintas fuerzas se permitieron no tener una agenda legislativa común, y dar continuidad a la agenda que provenía de la legislatura precedente.

Al inicio de esta LVIII legislatura, cada partido representado en el Congreso seguía su propio programa acorde con su plataforma electoral. El primer tema tratado, como es natural, fue la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2001; por primera vez se negociaría la asignación de recursos para un gobierno panista. De esta forma, y pese a que a lo largo de este periodo existieron algunas diferencias referentes al tema, como lo fueron el que el PRI buscara como prioridad el incremento de participación de recursos de los Estados (aunque fuera en el 1% anual)¹¹⁰ y que para conseguir ese incremento, entre otros, se aplicaran recortes a algunas dependencias¹¹¹; o que éste mismo partido, al igual que algunos panistas en el Congreso, se incomodara ante las negociaciones sostenidas entre el PAN (representado por Gil Díaz) y PRD, en torno a los acuerdos buscados por los perredistas en cuanto a la reasignación y aumento del gasto social en 30 mil millones de pesos¹¹². Finalmente se obtuvo una aprobación de presupuesto para 2001, en donde se contó con 481 votos a favor, ninguno en contra, y una abstención, en la Cámara de Diputados. En él se reasignaban 33 mil millones y se incluían alzas sustanciales al gasto en educación, vivienda, salud, infraestructura y programas de apoyo al campo¹¹³.

Cabe señalar que pese a la realización de recortes y ajustes a la propuesta original del Ejecutivo, por dos mil millones de pesos, provenientes principalmente del Poder judicial, del IFE y de la CNDH, y aplicados a rubros

¹¹⁰ Ver. *El Universal*, 20 de octubre de 2000

¹¹¹ “PRI buscará recorte de recursos a diversas dependencias para resolver demandas presupuestarias al campo, Estados, educación, jubilados y pensionados y D.F”, Ver. *La Jornada*, 20 de diciembre de 2000

¹¹² *Idem.*, 22 de diciembre de 2000

¹¹³ *El Universal*, 30 de diciembre de 2000

como el de educación¹¹⁴, las tres bancadas (PAN-PRI-PRD) en la Cámara de Diputados quedaron satisfechas por llegar al acuerdo que permitió dictaminar ese decreto. La reacción es lógica si consideramos que el PRI estaba consciente de la necesidad de mantener disciplina en el gasto y a las finanzas públicas sanas¹¹⁵, además de que se favorecieron a los Estados gobernados por los priístas, con el incremento de recursos federales en una proporción del 100%¹¹⁶. Al PAN no importaron tanto los ajustes porque confiaron en que con la Reforma Fiscal se tendría un mayor margen de acción para cubrir las demandas presupuestales¹¹⁷. Y para el PRD la aprobación significaba el fortalecimiento del Poder Legislativo, punto defendido en su agenda de trabajo, además de que en la asignación se ¹¹⁸consiguió un incremento de recursos para el sector social.

De esta forma, se presenta una primera aprobación presupuestal histórica, acordada con un gobierno panista y con equilibrio de fuerzas políticas.

2. NEGOCIACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL 2º PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL 2º AÑO LEGISLATIVO

2.1 FACTORES DETERMINANTES EN LA NEGOCIACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA

2.1.1 INTENTO DE UN ACUERDO POLÍTICO COMO ANTECEDENTE PARA LOS CONSENSOS

El 7 de octubre de 2001 se firmó el Acuerdo Político Para el Desarrollo Nacional (APDN) cuyo propósito fue el de trabajar una agenda común en torno a aspectos políticos, económicos, sociales e internacionales¹¹⁹.

De inicio, tanto las tres principales dirigencias nacionales (de PRI, PAN y PRD), como el ejecutivo federal se mostraban satisfechos con la firma del acuerdo¹²⁰,

¹¹⁴ Sector que ejemplifica debido a que Vicente Fox sostuvo que no habría incremento en el área hasta hasta que el Congreso aprobara la Reforma Fiscal. Ver *La Jornada*, 21 de diciembre de 2000.

¹¹⁵ Ver *La jornada*, 21 de diciembre de 2000

¹¹⁶ Ver *El Universal*, 30 de diciembre de 2000

¹¹⁷ Loc.cit.

¹¹⁸ Loc.cit.

¹¹⁹ Ver *Uno más uno*, 7 de octubre de 2001.

ya que consideraban que sería el principio de los consensos requeridos para el tratamiento de los “temas estructurales del país”, y confiaban en que en breve otros ámbitos, principalmente el poder legislativo, signarían el pacto.

En el proceso de adhesión al pacto, se suscitaron ciertas inconformidades, como lo muestran los casos del PRD y del PRI, donde los Consejos Nacionales de ambas dirigencias avalaron el acuerdo¹²¹.

En el caso del PRD, Amalia García se presentó ante su partido como la responsable de “entregar” dicho partido al gobierno foxista, ya que lo signado, para algunos perredistas, fue la aprobación de una “agenda legislativa” que carecía de temas como IPAB y la ley indígena, esenciales en el programa legislativo perredista¹²², y en lugar de tratar los grandes asuntos, se signaba el tratamiento de asuntos superficiales requeridos por Vicente Fox¹²³.

Para otros perredistas, Como Cuauhtémoc Cárdenas, el APDN sólo era una pérdida de tiempo y no tenía mayor relevancia su firma¹²⁴, ya que como mencionaba Martí Batres, sólo era un acuerdo de agenda con temas que debían tratarse, pero no se habían convenido los contenidos¹²⁵.

Por otra parte, para algunos priistas como Jesús Silva Hérezog, el acuerdo sólo era una lista de buenos deseos¹²⁶. Para otros, como Dulce María Sauri, con la firma de este pacto sólo se limitarían a estudiar y analizar las iniciativas del ejecutivo, no a aprobarlas, es decir, que no firmarían un cheque en blanco para el gobierno.

¹²⁰ Para PRI y PRD, en palabras de Dulce María Sauri y de Amalia García, dirigentes nacionales, el acuerdo obtuvo por consenso el compromiso de no privatizar PEMEX, y que sin embargo, el PRI exigía, además, la no privatización del sector eléctrico y claridad en el ejercicio presupuestal. A su vez, sostenían que para el PRD el acuerdo sustituía las negociaciones para la Reforma del Estado.

Por su parte, Luis Felipe Bravo Mena y Felipe Calderón Hinojosa, señalaban que para el PAN este pacto generaría un clima constructivo para destrabar la reforma fiscal, entre otras cosas, pero que no comprometía la privatización del sector eléctrico o la de PEMEX. Ver. Ibid.

¹²¹ Ver. *Reforma*, 8 de octubre de 2001

¹²² Ver. *El universal*, 18 de octubre de 2001

¹²³ Ver declaración de Jesús Ortega en *El financiero*, 17 de octubre de 2001

¹²⁴ *El Universal*, 18 de octubre de 2001

¹²⁵ *El financiero*, 9 de octubre de 2001

¹²⁶ *El universal*, 7 de octubre de 2001

Finalmente, pese a las inconformidades manifestadas, ambos Consejos Nacionales avalaron la firma del APDN¹²⁷ y con la insistencia de las dirigencias partidistas y del gobierno foxista, la Cámara de Diputados se adhirió al pacto y aceptó que se convirtiera en su agenda legislativa a la que incluyó los temas en materia indígena y protección al ahorro bancario, políticas culturales, ecologistas y laborales, los cuales habían quedado fuera del pacto firmado originalmente. Al aceptar la signación, la Cámara enfatizó que sólo ella determinaba su agenda legislativa “de manera soberana”, a partir de los planteamientos de legisladores, de las fracciones, de las comisiones de análisis y dictamen, de la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de Trabajos Legislativos, y de iniciativas que presentan quienes tienen facultades para hacerlo; así que con ello desecharon la iniciativa panista de que sólo se respaldara el APDN¹²⁸.

A la firma, el senado pospuso su adhesión, y otros sectores (como el laboral, empresarial, grupos sociales, gobernadores, etc.) se fueron adhiriendo al pacto, como ya lo habían indicado algunos panistas¹²⁹.

De esta forma, lo fundamental del acuerdo radicó en que se convirtió, como ya se ha mencionado, en parte integral de la agenda legislativa de la LVIII legislatura, sobre todo para la Cámara de Diputados, la cual, para su tratamiento requeriría tanto de los pactos adicionales, señalados por legisladores priístas y perredistas¹³⁰, entre las fracciones representadas en el congreso, como de una intensa negociación legislativa para que ese compromiso no se fuera por la borda, ya que como bien mencionaba el senador Enrique Jackson, la agenda del APDN era muy ambiciosa y no alcanzaría el tiempo para su desahogo¹³¹, sobre todo si se hablaba de un solo periodo de sesiones.

¹²⁷ El PRD el día 19 de octubre de 2001, ver *La jornada*, 20 de octubre de 2001

¹²⁸ *Ibid.*, 31 de octubre de 2001

¹²⁹ Cuando el Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, habló de 2 fases más, la segunda consistiría en la firma por parte de los líderes parlamentarios federales y la tercera en poner el documento a consideración de los congresos locales y de los distintos sectores de la sociedad, Ver *El financiero*, 17 de octubre de 2001

¹³⁰ *Uno más uno*, 16 de octubre de 2001

¹³¹ Ver *El Reforma*, 9 de octubre de 2001

Si bien, posteriormente se llegó a la tercera fase del APDN, evocada por los panistas, donde signaron tanto los congresos locales como otros sectores de la sociedad (organizaciones sociales, sindicatos, etc.), este acuerdo se convirtió en sólo la amplia gama de buenas intenciones que inicialmente no precisó sus objetivos inmediatos¹³², y cuyo tratamiento se desarrollaría acorde a los muy diversos intereses de fracción, sobrepasando el tiempo para su negociación, no sólo en cuanto al periodo legislativo, sino hasta en la propia legislatura¹³³.

2.1.2 LA REFORMA FISCAL, ANTECEDENTE EN LA NEGOCIACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA

Uno de los temas que sirvió como antecedente para la negociación de la agenda legislativa del segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año legislativo fue la reforma fiscal, ya que desde inicios de la legislatura fue considerada como indispensable en las plataformas electorales y agendas partidistas, tanto del PAN como del PRD y del PRI¹³⁴

Para los tres partidos, México requería de una reforma fiscal integral en el sistema tributario, y éste fue un tema que obtuvo la atención tanto de congresistas como de administrativos (incluyendo al poder ejecutivo) durante todo el año 2001 y parte del 2002. Ningún partido dudó en incluir el tema de la reforma fiscal a la agenda legislativa del primer periodo del segundo año legislativo, ya que por si fuera poco, fue un tema que recientemente habían incluido en el APDN.

El ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión, en marzo de 2001, su proyecto de reforma fiscal, y a partir de entonces tanto el PRI como el PRD, principalmente, manifestaron sus inconformidades con respecto a los puntos contenidos; de inicio, el PAN dio muestras de una postura flexible en la

¹³² Ver *la jornada*, 8 de octubre de 2001

¹³³ Santiago Creel dijo que seguramente la materialización de los diversos temas contenidos en el APDN llevaría tiempo, incluso podría llegar hasta 2003. *Ibid.*, 9 de octubre de 2001

¹³⁴ Ver Batres Guadarrama Martí, *Agenda legislativa del grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados de la LVIII legislatura en El nuevo poder del Congreso en México*, Porrúa-PRD, México, 2001, pp. 245-253; *Plataforma electoral federal /2000-2006) del PRI* en <http://www.pri.org.mx> y *Plataforma política 2000-2006 de Alianza por el cambio* en <http://www.pan.org.mx>

negociación¹³⁵, esto porque debían acordar en el ámbito parlamentario los ajustes en los impuestos, específicamente se buscaba una “mayor recaudación y menor efecto en las clases más desprotegidas”¹³⁶, así que como en la propuesta del ejecutivo se impulsaba un incremento en el IVA y se pretendía la disminución del ISR¹³⁷, ambos puntos fueron la causa de debates y propuestas posteriores que buscarían modificar sustancialmente la propuesta original del ejecutivo¹³⁸.

El 19 de junio de 2001, el grupo parlamentario del PRD en la Cámara de diputados, presentó una propuesta alternativa de reforma fiscal (en algo que llamaron una primera fase), en ella pretendían mantener la tasa cero del IVA en alimentos y medicinas, eliminar la partida secreta del presidente de la república, rechazar el veto presidencial al presupuesto de egresos aprobado por el congreso, y que existiera en el ISR una tabla de tasas más progresiva para niveles de ingreso, manteniendo como tasa máxima el 40%¹³⁹; así mismo, en una segunda fase, los perredistas presentaron el complemento de lo anunciado el 19 de septiembre, en él además de las propuestas mencionadas se incluyeron otras en las que se pretendían incrementar las participaciones federales de un 20 a un 23% de los recursos; así pues, el PRD sostuvo que con su reforma fiscal recaudaría el doble de recursos que con la propuesta “impopular” de Vicente Fox¹⁴⁰. De esta forma, la propuesta perredista buscaba el cobro diferenciado del IVA, en el cual se mantendría una tasa cero en alimentos, medicinas, libros, revistas, servicios de telefonía pública y giros telegráficos y de correo; se bajarían de 15 a 10% en artículos básicos¹⁴¹ y se incrementaría de 15 a 20% los artículos “de lujo”¹⁴²; los perredistas se sostuvieron en el discurso de una política fiscal distributiva del ingreso y

¹³⁵ Ver *Uno mas uno*, 20 de mayo de 2001

¹³⁶ Según declaraciones perredistas y priístas, ver. *Ibid.*, 16 de mayo de 2001

¹³⁷ Ver *El universal*, 2 de octubre de 2001

¹³⁸ *Ibid.*, 19 de junio de 2001

¹³⁹ Ver *Propuesta alternativa de reforma fiscal del GP PRD*, en *El universal*, 20 de junio de 2001

¹⁴⁰ Sostenían que con su propuesta se realizaría una recaudación de alrededor de 180mil millones de pesos, sin recurrir al incremento del IVA en alimentos y medicinas, ver *Uno mas uno*, 20 de septiembre de 2001.

¹⁴¹ Como ropa, calzado, refrescos, jugos, agua purificada, gas, electricidad, uniformes, etc.

¹⁴² Paquetes turísticos, lanchas, yates, artículos de jardinería, joyería, teléfonos celulares, etc. Ver *El Universal*, 20 de septiembre de 2001

acotaron que la diferencia con el ejecutivo estribaba en que para éste la política fiscal se sustentaría en el impacto al consumo¹⁴³.

Por otra parte, el 8 de junio de 2001, el PRI presentó su proyecto titulado “Proyecto alternativo de reforma fiscal integral”, en él los priístas proponían que los impuestos de IVA, ISR e IEPS (impuestos Especiales sobre Productos y Servicios) dejaran de ser cobrados por el gobierno federal y pasaran a ser estatales. Entre otras cosas, este grupo buscaba la creación de un “ombusman del contribuyente” a través de una procuraduría del causante y del ciudadano, así como de una defensoría fiscal y administrativa que protegiera los derechos e intereses de quienes pagaran impuestos. Así, buscaban fijar un esquema gradual (IVA) donde las autoridades federales cobraran inicialmente una tasa de 12% y los estados del 3%, y en una segunda etapa un 10% para la federación y 5% para los Estados, hasta terminar en un impuesto local¹⁴⁴

De esta forma, con las tres propuestas a debate y con un cúmulo de buenas intenciones se integró una mesa de trabajo en la que participaron todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso, buscando tener coincidencias y aprobar una reforma fiscal consensuada¹⁴⁵, a tiempo y sin recurrir a un periodo extraordinario. Sin embargo, a pesar de sus intenciones, el primero de noviembre se publicó una propuesta elaborada por diputados y senadores priístas, titulada “Una propuesta viable de reforma fiscal hacendaria para México”¹⁴⁶, la cual rechazaba tajantemente la propuesta foxista en cuanto a gravar con IVA alimentos, medicinas y libros; además, se reafirmaba la propuesta de crear un nuevo federalismo otorgando facultades tributarias a Estados y municipios, y se pedía la creación de una nueva reforma fiscal para el sector energético, entre otras cosas. El 5 de noviembre de 2001, un grupo de

¹⁴³ Ver la declaración de Jesús Ortega Martínez, coordinador del GP del PRD en el senado en Unomasuno, 24 de septiembre de 2001

¹⁴⁴ Ver *el universal*, 9 de junio de 2001

¹⁴⁵ Ibid., 25 de octubre de 2001

¹⁴⁶ Ver propuesta en *La jornada*, 1 de noviembre de 2001

aproximadamente 40 diputados panistas¹⁴⁷, se sumaron a la posición de PRI y PRD para votar en contra de gravar con IVA los alimentos, medicinas y libros; así se siguió en un ambiente en el que la reforma fiscal continuó atorada todo el mes de noviembre y gran parte de diciembre, viéndose propuestas como la de PRI y PAN para crear una “canasta básica” exenta de IVA y combatir frontalmente la evasión fiscal(en acuerdo con el PRD)¹⁴⁸, o como la presentada por Felipe Calderón Hinojosa, que pretendía la aplicación de la tasa general de un 15% de IVA a cambio de regresar a los mexicanos, con credencial de elector, una bonificación de mil pesos anuales para resarcir el impuesto¹⁴⁹. De esta forma, pudo observarse que pese a que el PRD presentó un proyecto que consideró al IVA diferenciado¹⁵⁰, y a que los panistas mostraron una cara flexible en cuanto a la negociación de este IVA, los desacuerdos continuaron a consecuencia de la indefinición en lo tocante al asunto del gravamen a productos de consumo popular.

Así pues, la conclusión de estas negociaciones dió como resultado la aprobación de modificaciones que fueron consideradas más como miscelánea que como reforma fiscal, donde el ejecutivo federal no contó con el apoyo pleno de los legisladores de su partido para sacar adelante su proyecto¹⁵¹. Así es que se aprobó el 31 de diciembre de 2001, de último momento y en un periodo extraordinario, una reforma que recogió propuestas de los tres partidos, pero fundamentalmente las perredistas¹⁵². En esta reforma se aprobó: convertir el ingreso del ISR a personas físicas y no el impuesto al consumo; acumular una declaración individual obligatoria, gravar con 20% de IVA los bienes y servicios suntuarios, reducir la tasa de impuesto sobre la renta en las empresas del 40 al

¹⁴⁷ Diputados del D.F, Guanajuato, México, Nuevo León, Oaxaca, Veracruz, Querétaro, etc.

¹⁴⁸ *Milenio*, 27 de noviembre de 2001

¹⁴⁹ Ver *GP aún sin acuerdos* en *El universal*, 12 de diciembre de 2001

¹⁵⁰ Las tasas impositivas son cero, 10, 15 y 20% para bienes suntuarios. Ver *La jornada*, 9 de octubre de 2001

¹⁵¹ Ver *El financiero*, 15 de enero de 2002

¹⁵² Las reformas a la Ley del ISR, presentadas por el ejecutivo federal y modificadas el 5 de abril de 2001, se aprobaron con 460 votos a favor. La iniciativa de modificaciones a la Ley del IEPS fue aprobada por 438 votos a favor, y la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 2002, fueron aprobados con 455 y 418 votos a favor respectivamente. Ver Dictámenes de Ley o Decreto aprobados en el primer periodo extraordinario del segundo año de la LVIII legislatura, en

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/gaceta/dictamenes>

35%, otorgar mayores facultades de recaudación a las entidades federativas y aumentar gradualmente los ingresos públicos¹⁵³, entre otras cosas.

A consecuencia de la aprobación, el ejecutivo federal, de inicio, sólo manifestó su inconformidad lamentando que los cambios realizados no cumplieran los requisitos de lo que debió ser una reforma moderna, distributiva y suficiente para la transformación y el cambio del país¹⁵⁴; si bien, admitió que algunas modificaciones permitirían el fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales, dando paso a un verdadero federalismo, dejó clara su inconformidad ante lo aprobado, pero confiaba en que para el siguiente periodo se abriera la página de la reforma energética con el fin de ampliar las posibilidades de inversión y atraer los recursos que necesitaba¹⁵⁵.

Sin embargo, la inconformidad del ejecutivo, manifestada por una captación fiscal de sólo 70mil millones que derivarían del ajuste al ISR y nuevos gravámenes a productos suntuarios¹⁵⁶, y en general a la falta de aprobación de su propuesta, el esquema se complicó a causa de una serie de amparos realizados por la iniciativa privada para protegerse, principalmente, de éste último gravamen al que consideraron como mayor indicador de las fallas en el sistema tributario¹⁵⁷. Así inició un ataque frontal contra el Congreso, el cual fue objeto de una campaña de desprestigio referida al trabajo realizado en diciembre. En este marco de referencia observamos que la reforma fiscal constituyó un episodio de la “primera confrontación real” entre los poderes ejecutivo y legislativo.

De enero a marzo de 2002, el tema de la reforma fiscal, más politizado que nunca, constituyó la base o el preludio de las negociaciones para la agenda legislativa del siguiente periodo ordinario, ya que surgieron diversas propuestas que trataban de inactivar el impuesto suntuario, principalmente. De inicio, la

¹⁵³ Ver desplegado del GP del PRD de la LVIII legislatura del senado de la República, titulado “una verdadera reforma fiscal distributiva” en *Revista Milenio*, n°224 7 de enero de 2002

¹⁵⁴ “Pese a que ahora se le dieron 53mil millones de pesos más que lo que solicitó en su iniciativa original de presupuesto” ver declaración de Roque Villanueva. *Ibid.*, pp.38-42

¹⁵⁵ *Ibid.*, p.10

¹⁵⁶ A diferencia de los 120mil millones de pesos adicionales al presupuesto que se proyectaban captar con la homologación del IVA en la propuesta del ejecutivo federal. Ver *el financiero*, 15 de enero de 2002

¹⁵⁷ Polémica de la reforma fiscal en puntos como impuestos a la fructuosa, a productos suntuarios, a la nómina, a la telefonía celular y al tabaco. Ver *El universal*, 25 de febrero de 2002

Cámara de Diputados analizó la posibilidad de emitir una Fe de erratas para corregir las imprecisiones de la reforma, llegando a considerar la posibilidad de convocar a un periodo extraordinario; el objetivo en la revisión era declarar como inconstitucionales a los impuestos suntuarios por haber sido estos incluidos en un artículo transitorio de la Ley de Ingresos, por parte de los senadores, quienes sólo figuraban como cámara revisora y no de origen, careciendo de la facultad para realizar la adhesión¹⁵⁸.

Ante las consecuencias de lo aprobado, PRI, PAN y PRD anunciaron que realizarían los ajustes mínimos durante el siguiente periodo¹⁵⁹, y hubo quienes (como el priísta Manuel Bartlett o el perredista Demetrio Sodi) especificaron que en tales ajustes no se negociarían el gravamen en alimentos y medicinas¹⁶⁰, aún cuando el ejecutivo insistiera en que lo aprobado fue muy diferente a lo que propuso originalmente, y también a pesar de que se esperara el veto foxista al impuesto de 20% para la importación de fructuosa¹⁶¹; así pues, si bien se preveía una confrontación de poderes, también se confiaba en que las correcciones pertinentes serían realizadas por el poder legislativo y no por el ejecutivo.

De esta forma, la fracción priísta en el senado, preparaba una iniciativa de reforma fiscal, cuyo fin era simplificar los trámites tributarios y proporcionar seguridad jurídica a los contribuyentes, así mismo esta fracción indicaba que la presentación de su propuesta sería el 7 de marzo de 2002¹⁶², y señalaban que estaban de acuerdo con “los cambios que el ejecutivo federal presentaría a lo aprobado por los panistas y perredistas”.

Como se previó en algún momento, finalmente, Vicente Fox Quesada decretó la abrogación temporal, del 15 de marzo al 30 de septiembre, del impuesto aplicado en 20% a las empresas refresqueras que usaran la fructuosa como endulzante, además de la supresión temporal del los IEPS. El decreto ejecutivo

¹⁵⁸ Los priístas en el senado buscaban desechar este impuesto, pese a que ellos aprobaron con 177 votos la Ley de Ingresos. Ver. dictámenes del primer periodo extraordinario del segundo año de la LVIII legislatura en <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/gaceta/dictamenes> y ver Ibid., 18 de enero de 2002

¹⁵⁹ Ver *el financiero*, 30 de enero de 2002

¹⁶⁰ Ver *Uno mas uno*, 21 de febrero de 2002

¹⁶¹ Ver *El universal*, 21 de febrero de 2002

¹⁶² Ver *La jornada*, 24 de febrero de 2002

se respaldó con la aplicación del artículo 39 del Código Fiscal¹⁶³. Ello trajo como consecuencia que la Cámara de Diputados promoviera una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el fin de dejar sin efecto el decreto; el argumento utilizado por los diputados fue que la facultad de fijar impuestos y mantenerlos pertenecía exclusivamente al poder legislativo, y que dicha facultad se sustentaba en el mandato constitucional, así que ninguna ley secundaria podía estar por encima de ese mandato¹⁶⁴.

Es así como dio inicio abiertamente, a una confrontación de poderes, como resultado de lo que prometía ser el producto de acuerdos y consensos entre tales poderes; donde el Poder Judicial adopta su papel de mediador¹⁶⁵, y el partido ahora oficial, se situó en una posición de apoyo al poder ejecutivo, pese a que de inicio se había mostrado renuente en apoyar sus iniciativas¹⁶⁶, y también a pesar de que la aprobación de la reforma fiscal fue acordada y realizada con la mayoría de panistas y perredistas.

De esta forma lo que prometió ser la gran reforma fiscal quedó reducida a la aprobación de una simple miscelánea, y con ello se perdió la oportunidad de que en el Congreso se realizara la reforma tributaria que pudo haber permitido conseguir las tres ventajas necesarias para el desarrollo del país, tan

¹⁶³ Este artículo faculta al ejecutivo federal para suspender o eliminar el cobro de impuestos, en su fracción primera dice que “el ejecutivo federal mediante resoluciones de carácter general podrá: I. condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago o plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias”.

¹⁶⁴ Evocaban los artículos 28, 31, 89, y 73 fracciones VII y XXIX, para argumentar sobre sus atribuciones legales, especificaban que el 73 constitucional establece que dentro de las facultades del Congreso se encuentra el establecimiento de contribuciones.

¹⁶⁵ Parte de esta controversia fue resuelta el día 21 de Julio y la otra en noviembre de 2002, cuando, en el primer caso, la SCJN resolvió a favor de la Cámara de Diputados, considerando que el ejecutivo exedió sus facultades al eliminar el impuesto a la fructuosa fijado por los legisladores. Y en una segunda resolución, el pasado 19 de noviembre de 2002, la SCJN, por unanimidad, invalidó el impuesto suntuario aprobado por el Congreso, declarándolo inconstitucional a causa de la forma en que fue aprobado, no por el contenido. Argumentaron que el artículo octavo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002 es violatorio de los artículos 72, inciso H, y 74 Fracc. IV, constitucionales, ya que el impuesto suntuario fue propuesto y agregado por los senadores, en su carácter de cámara revisora, y no contemplado en la iniciativa presidencial o en la minuta que la Cámara de Diputados envió al senado. En el dictamen se especifica que sólo las empresas amparadas serán quienes dejarían de cobrar a sus clientes el impuesto suntuario, y que no se obligaría a la Secretaría de Hacienda a regresar los impuestos cobrados. Ver *El financiero*, 27 de noviembre de 2002, p.44

¹⁶⁶ Apoyo declarado desde que Vicente Fox, en una reunión sostenida con industriales de jalisco el 20 de febrero de 2002, anunció que realizaría “correcciones” a las leyes aprobadas por el poder legislativo, refiriéndose específicamente a la reforma fiscal. Ver *El Universal*, 8 de marzo de 2002

anunciadas y buscadas por las distintas fuerzas, éstas eran el incremento importante en la recaudación fiscal, el combate a la evasión fiscal y la simplificación tributaria, logrando sólo la aprobación de una especie de “embrollo tributario”¹⁶⁷ que mostró la confrontación de poderes, que a su vez brindó un marco de referencia para la negociación de la agenda legislativa que se trabajaría durante el siguiente periodo.

2.1.3 LA RENOVACIÓN DE LAS DIRIGENCIAS

La renovación de las dirigencias nacionales de los tres partidos importantes, llámese PRI, PAN y PRD, fue uno de los hechos que influyó en que el acuerdo de una agenda legislativa común, para el segundo periodo del segundo año legislativo, no se realizara a tiempo; esto porque los integrantes de cada partido, incluyendo a las fracciones parlamentarias, veían cierta incertidumbre en cuanto al rumbo que tomarían sus respectivos grupos y en cuanto a si se daría continuidad a sus plataformas y proyectos, ya que fue hasta concluir la renovación cuando definieron la agenda legislativa propia, que impulsarían en el periodo mencionado.

El primer partido en renovar su dirigencia fue el PRI, quien preparó sus elecciones para el 24 de febrero de 2002; en la contienda se enfrentaba la fórmula de Beatriz Paredes-Guerrero, contra la de Roberto Madrazo-Elba Esther Gordillo; con la renovación se pretendía mostrar a un PRI democrático que buscaba prepararse para ser oposición; de ahí que se convocara de forma abierta, a toda la ciudadanía mexicana para que emitieran su voto, y se instalaran 7400 mesas en toda la república¹⁶⁸; pero pese a sus intentos, en las elecciones imperaron las clásicas prácticas de acarreo y fraude¹⁶⁹, mostrando el riesgo de balcanización que corría el partido¹⁷⁰.

Sin embargo, ya para el cuatro de marzo de 2002 se aceptó la victoria de Roberto Madrazo, pese a que con antelación se libró una batalla entre ambas fórmulas en la que se buscaba la impugnación de resultados en doce

¹⁶⁷ Ver. *El financiero*, 21 de enero de 2002

¹⁶⁸ Ver *El universal*, 25 de febrero de 2002

¹⁶⁹ Ver *El financiero*, 28 de febrero de 2002

¹⁷⁰ Ver *El Universal*, 4 de marzo de 2002

Estados¹⁷¹. De esta forma, con una diferencia de 1.7%, con el grave costo político de unas elecciones turbias, y con un panorama de fractura interna tras los comicios, ambas fórmulas decidieron aceptar los resultados y preparar una estrategia de unidad interna, con el objetivo de “respetar las corrientes internas de opinión” y preparar las elecciones de los Estados, que se realizarían en el transcurso del año¹⁷², en las que pretendían continuar su campaña “democratizadora” ante la opinión pública para la selección de sus candidatos.

Finalmente, y con miras a la renovación legislativa de 2003 y a la recuperación del poder ejecutivo para 2006, el PRI realizó una revisión plenaria de trabajo, los días 12 y 13 de marzo en la ciudad de Puebla, de ella resultó, entre otras cosas, la Agenda Legislativa del GP del PRI, que se abordaría en el segundo periodo del segundo año legislativo que estaba por iniciar¹⁷³.

El segundo partido en renovar su dirigencia fue el PAN, el día 9 de marzo de 2002, quien limitó la selección al ámbito interno, permitiendo la votación sólo a los consejeros nacionales de Acción Nacional. En la renovación de esta dirigencia, la pugna se dió entre las corrientes doctrinarias, representadas por Luis Felipe Bravo Mena, y los “neopanistas” (respaldados por Fox), representados por Carlos Medina Plascencia; lo que estaba en disputa era principalmente la relación con el gobierno de Vicente Fox¹⁷⁴. Lo anterior se debía a que, como señalaban, en la ejecución de la agenda política existieron complicaciones originadas por fallas en la Comisión de Enlace y Evaluación Democrática, cuyo objetivo era conjugar las visiones del partido y del gobierno, impulsando proyectos de reforma conjunta. Los panistas recordaban que, por ejemplo, en 2001 existieron dos momentos clave en que los legisladores panistas y Fox chocaron, dichos momentos se referían a la iniciativa de ley Cocopa y a la de reforma fiscal, debido a que en el primer caso el ejecutivo insistió en que se aprobara y en el segundo envió la iniciativa, a lo que en

¹⁷¹ Ver *El universal*, 28 de febrero de 2002

¹⁷² Elecciones de Tlaxcala y Nayarit en julio, Coahuila en septiembre, Guerrero en octubre Hidalgo en noviembre y las extraordinarias de Ciudad Juárez Chihuahua en mayo. Ver, *El Ibid*, 11 de marzo de 2002

¹⁷³ Ver. La relatoría de las mesas sectoriales de trabajo de la reunión plenaria del GP PRI, así como la agenda legislativa que derivó de ellas.

¹⁷⁴ Ver *El universal*, 8 de marzo de 2002

ambos casos jamás se cabildeó o acordó con el PAN o sus legisladores, lo que provocó la molestia de muchos panistas¹⁷⁵ al enterarse de las decisiones por vía de los medios de comunicación, y no mediante la Comisión de enlace.

Como resultado de sus experiencias anteriores, los panistas de ambas corrientes consideraron que entre las prioridades del partido, se encontraba la sintonía entre partido y gobierno, para poder propiciar mejores amarres en las iniciativas de ley, e impulsar una estrategia que permitiera recuperar terreno electoral en las elecciones locales de 2002, así como obtener la mayoría legislativa en la Cámara de diputados para 2003, dicha estrategia se orientaba a el mantenimiento de la presidencia de 2006¹⁷⁶.

El resultado de la elección interna, en la que participaron un total de 277 consejeros, proporcionó la reelección a Luis Felipe Bravo Mena, para el periodo 2002-2005, con 152 votos contra 124 de Medina Plascencia¹⁷⁷. Sin embargo, el procedimiento panista para la selección de su dirigencia dejó ver a un partido cerrado y de élite, que ha tratado de mostrar a todas luces ante la opinión pública, que en México existe la democracia y que ellos son los promotores y representantes directos de ella.

El último partido en renovar su dirigencia fue el PRD, quien convocó a elecciones a sus militantes el día 17 de marzo de 2002. Fueron 6 las fórmulas contendientes, sin embargo dos se perfilaron como las más fuertes, la de Rosario Robles Berlanga contra la de Jesús Ortega Martínez. Este partido, al igual que el PRI, trató de mostrar una elección democrática y obtuvo resultados adversos, que permitieron observar a un partido desorganizado y permeado de pugnas internas¹⁷⁸, cuyas pretenciosas intenciones constituían en convertirse en mayoría para 2003¹⁷⁹, así como superar la figura cardenista.

¹⁷⁵ Como la del líder panista, Felipe Calderón. Ver *Ibid.*, 9 de marzo de 2002

¹⁷⁶ Ver *El financiero*, 27 de marzo de 2002

¹⁷⁷ Ver *El universal*, 10 de marzo de 2002

¹⁷⁸ Ver *El financiero*, 27 de marzo de 2002

¹⁷⁹ Ver *El Universal*, 10 de marzo de 2002

Los resultados de la contienda, que empezaron a fluir el 24 de marzo, dieron la victoria a Rosario Robles, en una votación que alcanzó sólo el 16% de un padrón calculado para 4.2 millones de militantes¹⁸⁰, viviéndose una disyuntiva en la que se vislumbró la fragmentación perredista, ya que se llegó a considerar que con la derrota de Ortega, la llamada “nueva corriente de izquierda” saldría del PRD y formaría otro partido¹⁸¹. Sin embargo, finalmente ambas fórmulas aceptaron los resultados y se dieron a la tarea de traducir su programa de gobierno en una agenda legislativa que se impulsaría durante el segundo periodo ordinario que ya había dado inicio¹⁸².

Es así como la renovación de las tres dirigencias permitió observar tanto los problemas internos de los partidos importantes, como sus prioridades (elecciones de 2003 y 2006), motivos que influyeron directamente para que en el periodo legislativo analizado no se contara con una agenda legislativa común desde el inicio, ya que, en algunos casos, ni ellos mismos llegaron a contar con su propia agenda en tiempo y forma¹⁸³, para el desahogo de temas en la legislatura que daba inicio.

2.1.4 TENSIÓN EN LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO A CAUSA DE LA CONDUCCIÓN EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR

2.1.4.1 LA RELACIÓN DE PODERES EN EL CASO CUBANO

La relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, durante el segundo periodo ordinario del segundo año de la LVIII Legislatura, se tensó a raíz de los incidentes diplomáticos sucedidos entre el gobierno mexicano y el cubano. Dicha tensión tuvo su origen en la forma en que el gobierno mexicano aplicó su método de papel activo en materia de política exterior¹⁸⁴ contra lo que la oposición en el Congreso de la Unión señaló como los principios y tradición en

¹⁸⁰ *El financiero*, 27 de marzo de 2002

¹⁸¹ Ver *El universal*, 10 de marzo de 2002

¹⁸² Ver la Agenda del GP del PRD en la Cámara de Diputados, en *El diario de México*, 19 de marzo de 2002

¹⁸³ Sobre todo en el caso del PRD

¹⁸⁴ Tan anunciado desde que el gobierno foxista presentó su plataforma política de 2000-2006, y reafirmado todavía en su reciente discurso, emitido el 5 de febrero de 2002, durante la conmemoración de la promulgación de la Constitución Mexicana. Ver Versión estenográfica de las palabras del presidente Visente Fox. El URL de este documento es <http://www.presidencia.gob.mx>

política exterior mexicana sustentados en la doctrina estrada¹⁸⁵, reprochando al ejecutivo federal su actitud servil ante el gobierno estadounidense.

El conflicto en esta materia inició el pasado 21 de marzo de 2002, cuando en la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo, cumbre organizada por las Naciones Unidas cuya sede fue Monterrey, el presidente cubano Fidel Castro salió precipitadamente de la cumbre después de emitir un discurso de cinco minutos¹⁸⁶; la salida del mandatario provocó posturas encontradas tanto al exterior como al interior del país, y los legisladores mexicanos, tanto diputados como senadores, cuestionaron dicha salida y solicitaron explicaciones al Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, quien desde el inicio afirmó desconocer las razones de su partida.

Inicialmente los diputados de oposición (PRI, PRD, PT, PVEM y PAS) buscaron la comparecencia del canciller, y se encontraron con la defensa panista en ambas cámaras. Por ejemplo, el Secretario de la Comisión de Relaciones Exteriores, el panista Tarcicio Navarrete, manifestaba que a los panistas les interesaba el Estado de Derechos Humanos como lineamiento de una política exterior, de los cuales carecía Cuba¹⁸⁷. Así que la fracción panista buscó que el tema no se llevara a tribuna¹⁸⁸, lo cual no se consiguió ya que PRI, PRD, PT, PVEM y PAS se impusieron por 183 votos contra 164 del blanquiazul, para enviar un punto de acuerdo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, donde se citara a comparecer al canciller¹⁸⁹, para el día 3 de abril de 2002, y que explicara el comportamiento para con el presidente cubano.

¹⁸⁵ Doctrina anunciada el 27 de septiembre de 1930, por el canciller Genaro Estrada, que constituyó la expresión unilateral de la política exterior mexicana, la cual perseguía acabar con la práctica del “reconocimiento” y evitar que tal procedimiento se utilizara como un instrumento abusivo de la política nacional, cuando dichos reconocimientos fueran manejados por naciones importantes para contrarrestar movimientos populares de orientación progresista en países más débiles. La doctrina Estrada dejaba claro el principio mexicano de la no intervención y el de autodeterminación de los pueblos, y especificaba que su aceptación o no aceptación ante la política exterior sólo sería manifestada con la apertura o cierre de sus embajadas, excepto en casos de golpe de Estado. Ver. *La política internacional de la revolución mexicana*, en **Política exterior de México: 175 años de historia**, v.III, FCE-SRE, 1985, pp.81-83

¹⁸⁶ Ver *Milenio*, 22 de marzo de 2002

¹⁸⁷ Ver *La jornada*, 26 de marzo de 2002

¹⁸⁸ Ver *Excélsior*, 26 de marzo de 2002

¹⁸⁹ Ver *La jornada*, 26 de marzo de 2002

Con este marco de referencia, perredistas y priístas de ambas cámaras, coincidieron en que sólo en unos cuantos meses se había modificado la política exterior tradicional, refiriéndose a la relación cubana en la que México se había mantenido al margen de tomar decisiones que perjudicaran al gobierno cubano; por ejemplo, la última abstención zedillista, emitida contra la resolución de condenar a Cuba en la comisión de Derechos Humanos de 2000. Así pues, la postura de los partidos de oposición contravino los principios panistas, y se vió el claro enfrentamiento cuando en las filas del PAN se llegó a expresar que la simpatía de la oposición con el gobierno cubano se debía al apoyo de gobiernos dictatoriales.¹⁹⁰

De esta manera, entre dimes y diretes de los legisladores de ambas cámaras, no sólo se solicitó la comparecencia del canciller, sino que la Comisión de relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, solicitó a la embajada de Cuba en México, los nombres de los funcionarios de gobierno que pidieron a Fidel Castro no asistir a la cumbre¹⁹¹; además de que una comisión plural de legisladores de oposición, sostuvo interponer una solicitud de juicio político contra el titular de la SRE por la política de sumisión y servilismo hacia EU aplicada, que deterioró las relaciones México-Cuba¹⁹². Después de lo anterior, el Senado de la República decidió no citar a comparecer de inmediato ni al secretario de Relaciones Exteriores, ni al embajador de México en Cuba, Ricardo Pascoe.

Así pues, todo lo expuesto permitió observar las arduas inconformidades que se manifestaron, sobre todo en la Cámara de diputados, donde los reclamos de la oposición se confrontaban ante panistas que advertían que pese a los descalificativos de “serviles”, traidores y entreguistas, que se les imputaban, México no sacrificaría su relación comercial ni política con EU por defender al gobierno cubano de Fidel Castro¹⁹³.

Para el 2 de abril de 2002, todavía se especulaba sobre la comparecencia del canciller mexicano, y se había generado un ambiente en el que el gobierno

¹⁹⁰ Ver declaración del coordinador panista, Felipe Calderón Hinojosa, en *Excélsior*, 26 de marzo de 2002

¹⁹¹ *El universal*, 26 de marzo de 2002

¹⁹² *El Día*, 26 de marzo de 2002

¹⁹³ Ver *El Día*, 27 de marzo de 2002

cubano mantenía rota la comunicación directa con el canciller mexicano, por lo que la diplomacia legislativa comenzó a buscar acercamientos con la isla¹⁹⁴; a la oposición mexicana le interesaba dejar en claro, a quince días de que en Ginebra, Suiza, se votara la declaración contra Cuba en materia de derechos humanos, que buscaría la forma de que el gobierno foxista se abstuviera de votar contra Cuba, y de que no apoyara el proyecto de Uruguay, para que con ello se mantuviera la tradición mexicana antintervencionista.

Algunos legisladores, como la fracción perredista en voz de Martí Batres, advirtieron que si el voto mexicano se emitía contra Cuba, ello provocaría que el poder legislativo revisara la forma en que se manejaba la política exterior¹⁹⁵; y tanto priístas como perredistas coincidieron con que el voto mexicano era algo que tanto el gobierno como los legisladores tendrían que analizar a fondo, ya que para los priístas, con la emisión de un voto contra Cuba el gobierno foxista estaría cambiando los fundamentos de la Constitución mexicana¹⁹⁶.

De esta forma, en un ambiente en que la oposición, por una parte, esperaba recibir las explicaciones pertinentes por la salida precipitada del Presidente Castro, y buscaba influir y negociar el voto mexicano contra Cuba con el gobierno foxista, algunos diputados federales (fracción PRD) se dieron a la tarea de acudir a la embajada cubana para mantener la relación entre ambos países, y expresar su solidaridad¹⁹⁷; posterior a ello se llegó a anunciar una visita por parte de diputados de PRI, PVEM y PT¹⁹⁸, que no se llevó a cabo.

En este ambiente de tensión entre poderes, el 15 de abril de 2002, el gobierno foxista anunció que votaría el proyecto uruguayo ante la ONU, en el que se invitaba a Cuba a “avanzar en materia de derechos humanos, civiles y políticos” y se planteaba que la alta comisionada para los derechos humanos, Mary Robinson, enviara un representante a la isla¹⁹⁹. Vicente Fox anunció que esta postura era congruente con la política exterior en materia de derechos humanos, establecida por su gobierno desde el inicio.

¹⁹⁴ Ver *Crónica*, 2 de abril de 2002

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Ver *La jornada*, 2 de abril de 2002

¹⁹⁷ Ver *México hoy*, 2 de abril de 2002

¹⁹⁸ Ver *El Día*, 3 de abril de 2002

¹⁹⁹ *El universal*, 15 de abril de 2002

Ante tal pronunciamiento, los legisladores de oposición criticaron la postura del gobierno federal y advirtieron que habría un nuevo enfrentamiento entre poderes, además de acusar (diputados y senadores priístas) a Vicente Fox de desacato constitucional²⁰⁰. Los perredistas, por su parte, anunciaron un desencuentro permanente que el gobierno foxista inició, según ellos, con la discusión de la reforma fiscal y que se mantendría por su comportamiento en política exterior²⁰¹.

Es así como las bancadas de oposición adoptaron un postura contra la decisión foxista, señalando que la decisión en sí no era el problema, sino el que Fox no comunicara dicha decisión al senado, propiciando con ello el choque de poderes, ya que el acto manifestaba el desprecio que el gobierno foxista tenía para el Congreso²⁰², puesto que no mostró capacidad para dialogar, ni respetó a este poder ya que se enteraron de la decisión vía medios de comunicación.

El 19 de abril de 2002, se pudo observar que el voto mexicano resultó decisivo, como muchos previeron, ya que la resolución en la ONU fue aprobada por una diferencia de dos sufragios, resolviéndose con 23 votos a favor, 21 en contra y 9 abstenciones²⁰³; a lo que rápidamente ante los resultados, el embajador Ricardo Pascoe manifestó su desacuerdo con el voto del gobierno mexicano, asegurando que la decisión quedó en manos foxistas puesto que él le había sugerido votar la abstención²⁰⁴.

Debido a los resultados de la ONU, el Presidente cubano, Fidel Castro, decidió presentar el 22 de abril, lo que se consideró como las pruebas contundentes de las presiones ejercidas por el gobierno mexicano para que Cuba no participara en la cumbre de la ONU en Monterrey. Dichas pruebas se conformaban de una grabación de la conversación sostenida entre Castro y Fox, en la que éste último le pedía a Castro “no incomodar” al gobierno estadounidense²⁰⁵. Esta grabación dejaba sin efecto las declaraciones del canciller Jorge Castañeda y

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ *El universal*, 17 de abril de 2002

²⁰² Ibid.

²⁰³ *El Universal*, 20 de abril de 2002

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ Ver *BBC en Cuba*, 23 de abril de 2002

de Fox, quienes aseguraron no saber la causa del retiro precipitado del presidente Castro.

Tras la conversación publicada, el senado vetó al canciller Castañeda por mentir respecto a la salida del ejecutivo cubano, argumentando que con la mentira del canciller éste dejó de ser un interlocutor válido, por lo que se dejó sin efecto la solicitud de su comparecencia²⁰⁶; esta decisión se tomó de forma unánime por parte de las bancadas tanto de PRI, PRD, PVEM, como del PAN, en el senado. El canciller trató de defenderse, acusando a Castro de manejarse en un doble juego, puesto que , para él era evidente que desde el inicio Fidel pretendió obtener el voto mexicano ante la ONU, ya que grabó una conversación que había pactado con Fox que no se publicaría al tiempo que solicitaba a bancos mexicanos un crédito para la compra de derivados del petróleo²⁰⁷. Finalmente, al igual que el ejecutivo federal, terminó por ofrecer una disculpa, acotando que se ofrecía sólo si se pensaba que había mentido, sin embargo, los legisladores de oposición (principalmente PRI y PRD) insistiendo, el 29 de abril de 2002 presentaron su solicitud de juicio político contra Castañeda, acusándolo de apartarse de los principios de política internacional, marcados por la constitución, además de violar algunos artículos de la Ley de Responsabilidades a los Servidores Públicos²⁰⁸.

Es así como en el marco de este conflicto entre poderes, en materia de política exterior, transcurrió el segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de la LVIII legislatura, y concluyó con la búsqueda de un acuerdo entre el poder ejecutivo federal y los coordinadores en el senado (de PAN, PRI, PRD y PVEM), quienes finalmente pactaron hacer a un lado las divergencias y promover una mejor relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo; así mismo, y de último momento, acordaron una agenda legislativa para un periodo extraordinario, así como emprender los trabajos de la reforma del Estado²⁰⁹, y programar con el Secretario de Gobernación una ronda de reuniones en comisiones del senado con secretarios y otros funcionarios del gobierno²¹⁰.

²⁰⁶ Ver *El universal*, 25 de abril de 2002

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ *El universal*, 30 de abril de 2002

²⁰⁹ Pretensiones que han sido una constante en la actual legislatura.

²¹⁰ Ver *el Universal*, 30 de abril de 2002.

2.1.4.2. NEGATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN LA AUTORIZACIÓN DEL VIAJE DE VICENTE FOX A EU Y CANADÁ

Otro tema que dio muestra de los desencuentros y tensiones existentes entre los poderes ejecutivo y legislativo, fue la negativa del senado de la República ante la solicitud del ejecutivo federal para viajar a EU y a Canadá, los días 15 al 18 de abril de 2002.

Este hecho, considerado como “sin precedente en la historia” fue dictaminado por los 71 senadores de oposición, que consideraron que la intención del viaje tenía más un carácter privado que oficial.

La decisión del senado, como la explican muchos, fue tomada a partir de las tensiones que se originaron, entre otras cosas, tanto por la negativa del ejecutivo para explicar lo ocurrido en la Cumbre de Monterrey, como por permitir que un buque de la Armada Mexicana realizara ejercicios militares sin el consentimiento del Congreso de la Unión²¹¹.

De esta forma, la no autorización contribuyó a tensar más las relaciones, y a que se acentuaran los desencuentros en el periodo analizado.

2.2 LA REFORMA ELÉCTRICA: TEMA CONSIDERABLE EN LA NEGOCIACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA

La reforma energética, prioritaria para el ejecutivo este año, enfrentó no solo la indefinición y falta de propuesta concreta del gobierno federal, sino la ausencia de acuerdos entre partidos, acerca de su relevancia y los puntos que debía incluir. Las propuestas de modificaciones al sector energético que deberían ser abordadas en el primer periodo de sesiones del año en el Senado de la República fueron las siguientes: la iniciativa zedillista, la del PVEM y la panista. Así mismo, algunos priístas, encabezados por el senador Manuel Bartlett, contaban con su propia iniciativa, en la que incluían cambios a la Ley Orgánica de la CFE, modificaciones a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía y proyectos de fortalecimiento de las paraestatales, pero no se consideraban cambios constitucionales²¹².

²¹¹ Ver “Un viaje negado” en *Revista Época*, n°568, 22 de abril de 2002, p.12

²¹² Ver. 15 de enero de 2002, *El financiero*

Los tres principales partidos políticos presentaron su iniciativa de reforma eléctrica, pero fue el PAN (siguiendo a la iniciativa zedillista y apoyado por el ejecutivo federal) quien planteó reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución²¹³, de modo que la exclusividad de la nación ya no fuese de toda la prestación del servicio público de energía eléctrica, ya que se encontraba implícito en el planteamiento que el mercado regularía precios, ritmos de inversión y otras variables importantes; pero dicha propuesta no prosperó, puesto que los dos principales partidos (PRI-PRD) no estuvieron en esa posición, ya que si recordamos, para realizar las reformas constitucionales pertinentes se requerían dos tercios en cada cámara, y la ratificación de la mayoría de las legislaturas.

El PAN no podía esperar el apoyo ni del PRD ni del PRI, aunque lo deseara; perdió la posibilidad de apoyo perredista, primero, porque la privatización en sí misma atenta contra la ideología nacionalista y populista que propugna el perredismo, y segundo, porque a causa de lo anterior, el PRD se distanció del PAN debido a la suspensión del subsidio a tarifas eléctricas que decidió realizar el gobierno federal el pasado siete de febrero de 2002²¹⁴, y estableció su postura en torno a la reforma en un desplegado que antecedió a la eliminación del subsidio, el cual decía que para el PRD el servicio de energía eléctrica es indispensable en la vida cotidiana de todos los mexicanos, y que debido a ello se nacionalizó la industria de ese sector estratégico, en los términos de lo dispuesto en la última parte del párrafo sexto del artículo 27 constitucional, porque su función es servir a toda la población, no la obtención de ganancias como negocio privado. Al mismo tiempo, señalaron que éste

²¹³ El texto constitucional que supliría al actual, en el párrafo sexto del artículo 27 sería el siguiente: “Corresponde exclusivamente a la nación la **transmisión** de energía eléctrica a través del Sistema Nacional de Transmisión, así como la operación, control y mantenimiento de éste último, asegurando el acceso no discriminatorio a dicho sistema; en esta materia no se otorgarán concesiones.”. Por otra parte, el párrafo cuarto del artículo 28 de la Carta Magna, vigente, define que no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza en electricidad, y en el cambio quedaría: “No constituirán monopolio las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas...la transmisión de electricidad en los términos del artículo 27 de esta Constitución.”, 23 de enero de 2002, *El Financiero*

²¹⁴ Ver. *El Financiero*, 9 de abril de 2002, p.13

servicio tiene un costo que todos deben pagar, de manera equitativa y proporcional, por lo que los que más consumen y obtienen ganancias al recibir el servicio deben pagar tarifas más altas, acordes con sus ganancias; y que la población que solamente lo utiliza para realizar sus actividades normales de subsistencia, requiere un subsidio y se le debe proporcionar²¹⁵.

Por otra parte, el PRI, quien podría apoyar la propuesta, se negaría a brindar tal apoyo debido a que por una parte, algunos priístas, como los senadores Manuel Bartlett Díaz y Emilio Gamboa Patrón, consideraban que la investigación sobre el presunto desvío de fondos de Pemex en la campaña de Francisco Labastida, era una presión para que el PRI cambiara su postura frente a la privatización de Pemex y la CFE²¹⁶, a lo que el vicecoordinador del PRI en el senado, Marco Antonio Fernández Rodríguez, sostuvo que su bancada cerraría el paso al intento de privatizar el sector eléctrico, y llamó a los legisladores del PRD- que han hecho mancuerna con los panistas, en alzas de impuestos y tarifas de servicios- a que en el caso de la reforma eléctrica, emitieran “votos de conciencia”, ya que la posición de los priístas en el Congreso, se declaraba inamovible, puesto que defenderían el modelo de industria eléctrica pública, y no permitirían que se abriera el mercado de competencia.²¹⁷ Sin embargo, el trasfondo de la negativa priísta a colaborar en el proyecto panista, respondió principalmente a lo que Antonio Gershenson llamó la proximidad de las elecciones de 2003, las cuales juegan su papel, por verse cada vez más difícil un cambio de posición de los legisladores debido al costo político que implicaría la quemada en ese contexto político electoral, sobre todo en el papel del PRI quien busca la recuperación de su espacio como partido oficial.²¹⁸

De esta forma, al arrancar el segundo periodo ordinario de sesiones de la LVIII legislatura del Congreso de la Unión, se esperaba un periodo intenso, complicado y paradójicamente, poco productivo, ya que a pesar del tiempo que

²¹⁵ Ver 4 de febrero de 2002, *La Jornada*

²¹⁶ Ver 23 de enero de 2002, *El Financiero*

²¹⁷ Ver 2 de febrero de 2002, *EL Universal*

²¹⁸ Ver. 17 de febrero de 2002, *La Jornada*

lleva la citada legislatura, su signo distintivo ha sido la falta de entendimientos; resultaba muy difícil suponer que la denominada reforma energética, prioritaria para el desarrollo del país, pudiera llegar a feliz término, sobre todo en lo referente a la reforma constitucional panista²¹⁹. Lo anterior puede explicarse brevemente, debido a que si bien, a lo largo de este periodo no se consensó en lo referente a la agenda legislativa, sino hasta que estaba por concluir el periodo, ya que para el ejecutivo el tema eléctrico sí estaba contemplado, pero en la Cámara de Diputados ni siquiera se había considerado, y en referencia al Senado, el Secretario de Gobernación Santiago Creel Miranda, tuvo que gestionar con los coordinadores de los grupos parlamentarios para que se formara una mesa de discusión que evaluara y dictaminara el tema²²⁰.

Así, el 17 de marzo, en la Junta de Coordinación Política, se planteó el problema de la falta de acuerdos de contenido en el caso de la reforma eléctrica, y PRI - PRD se manifestaron a favor de que dicha industria siguiera siendo propiedad del Estado, y a las concurrencias en ciertos asuntos se sumaron el PVEM y el PT; a su vez, el 25 de marzo, en un documento elaborado por el Senado y entregado a los diputados priístas respecto a la apertura del sector eléctrico, se concluyó que a pesar de lo señalado por el gobierno federal en los planes para el sector y en la iniciativa del PAN, “la realidad ha demostrado que los denominados mercados competitivos no han resultado eficientes y, por el contrario, han sido causa tanto de crisis en el suministro como de precios especulativos”. Este documento se constituyó en parte de la estrategia priísta para construir una posición única respecto a éste tema²²¹.

De esta forma, y ante los esfuerzos improductivos del gobierno federal y de la fracción panista, el 24 de abril es desechada la propuesta en el Senado, para privatizar el sector eléctrico, ya que como era de esperarse, con el voto del PAN en contra, la oposición en el Senado desechó las iniciativas de Acción

²¹⁹ Ver. 16 de marzo de 2002, *El Universal*

²²⁰ 27 de marzo de 2002, *El Financiero*

²²¹ *El Universal*, 25 de marzo de 2002, p.8

Nacional, Partido Verde y ex presidente Ernesto Zedillo que buscaban modificar la constitución para privatizar el sector eléctrico. Las bancadas de PRI, PRD y PVEM votaron a favor, en comisiones, del dictamen que rechaza las propuestas de apertura del sector eléctrico. El dictamen aprobado con 28 votos de un quórum de 42 senadores pasaría al pleno para su discusión política y para que el PAN presentara un voto particular en la tribuna, en el que dejara constancia de su rechazo a la decisión de la mayoría opositora de "archivar como asuntos totalmente concluidos" las iniciativas mencionadas²²².

Las reacciones no se hicieron esperar, y durante la discusión del dictamen, el senador Fauzi Hamdam advirtió que sí PRI y PRD elaboraban una ley secundaria, sin modificar la Constitución, que permitiera "modalidades" de inversión privada, interpondrían ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional, ya que su partido estaría pendiente de que ninguna ley secundaria violara, en lo sucesivo, los artículos 27 y 28 constitucionales, ya que PRI y PRD se opusieron a la reforma constitucional.

Por otra parte, los senadores Demetrio Sodi, PRD; Genaro Borrego y Dulce María Sauri, del PRI, defendieron el dictamen que desechaba las iniciativas de PAN, PVEM y de Ernesto Zedillo e indicaban que no es la reforma el mecanismo adecuado para fortalecer y hacer funcional el sistema eléctrico.²²³

De esta forma, en un ambiente de improductividad, ya que por mencionar el caso, en lo referente a la reforma energética se desechó la propuesta privatizadora, pero no se trató el tema de fondo, analizando las otras iniciativas²²⁴, pudo observarse la existencia de una correlación de fuerzas

²²² *El Universal*, 25 de abril de 2002, p.6

²²³ *El Universal*, 25 de abril de 2002, p.6

²²⁴ Al inicio del periodo ordinario, la iniciativa zedillista presentada el 2 de febrero de 1999, se encontraba en las Comisiones de Energía, de Puntos Constitucionales y estudios legislativos, sin dictaminar; la iniciativa perredista, presentada por Rosario Tapia el pasado 13 de febrero de 2002, estaba en las Comisiones de Energía y de Estudios Legislativos, sin dictaminar; la iniciativa del PRI, presentada por Manuel Bartlett y Ernesto Gil, el pasado 13 de marzo de 2002, se encontraba en las comisiones de Energía y Estudios Legislativos, sin dictaminar; la iniciativa panista, presentada por Juan José Rodríguez Pratts, el día 4 de diciembre de 2001, también estaba en las comisiones de Puntos Constitucionales, Energía y Estudios Legislativos (primera), sin dictaminar; y finalmente la iniciativa presentada por el PVEM, mediante Gloria Lavara, el 29 de marzo de 2001, se encontraba en las comisiones de Puntos

empatada en el Congreso, la cual, permite el avance casi nulo en las cuestiones prioritarias del país, en lo que va de esta legislatura.

2.2.1 EL FALLO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN) EN MATERIA ELÉCTRICA

La SCJN emitió un fallo importante en cuestión a la relación ejecutivo-legislativo, surgiendo como actor principal el Poder Judicial.

Debe recordarse que el 22 de mayo de 2001, el presidente Vicente Fox emitió un decreto por el que se reformaban y adicionaban diversas disposiciones del reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE); los legisladores consideraron que invadió la competencia del Congreso de la Unión, debido a que en dicho decreto el Ejecutivo establece que las empresas que generen excedentes de energía eléctrica deberán venderlos a la Comisión Federal de Electricidad. Esta situación permitiría extender ilimitadamente la participación de los particulares en la **generación** de energía para el servicio público. El 4 de julio de 2001 fue presentada una controversia constitucional, por un grupo de legisladores encabezados por el entonces presidente de la Comisión Permanente del Congreso, el senador priísta Enrique Jackson. Dicho grupo de legisladores sólo estuvo integrado por miembros de las fracciones parlamentarias del PRI y PRD, en virtud de que los panistas, aun cuando suscribieron el acuerdo de presentar la demanda, no estaban de acuerdo con la misma. La demanda que presentaron los legisladores sostenía que el presidente Vicente Fox había modificado un reglamento con la finalidad de establecer "una apertura absoluta" a la inversión del sector privado, principalmente el extranjero, en la generación y venta de energía eléctrica, contrario a lo que establece la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. De esta forma, por considerar que el Ejecutivo privatizaba al sector eléctrico e invadía atribuciones que corresponden solamente al Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) invalidó por mayoría el decreto que el presidente Vicente Fox emitió el 22 de mayo de 2001. Ocho de los 11

Constitucionales y Estudios Legislativos, sin dictaminar. Ver "Iniciativas en el Congreso" en *El Economista*, 20 de marzo de 2002, p.40

ministros que integran la Corte decidieron revocarlo con el argumento de que, al permitir a particulares vender a la Comisión Federal de Electricidad una cantidad no estimada de sus excedentes de energía, se privatizó un área estratégica que sólo le compete manejar a la nación. De acuerdo con los propios ministros, el fallo de la SCJN fue considerado como histórico, porque por primera vez se resolvió un juicio en el que participaron los tres poderes de la Unión.²²⁵

Ante tal resolución, en el Senado, las bancadas de PRI, PRD y PVEM celebraron el fallo y aseguraron que éste facilitaría legislar con claridad la reforma eléctrica. A su vez, el presidente de la Comisión de Energía, el senador panista Juan José Rodríguez Prats, rechazó que la resolución fuese una derrota para su concepto de reforma eléctrica, a su vez que el gobierno federal, a través de la Secretaría de Energía, informó que acataría la resolución, y consideró que el fallo era una muestra clara de los cambios ocurridos en el país y del contrapeso entre los tres poderes.²²⁶

Es por tanto, importante señalar que el fallo de la SCJN, constituyó el complemento de la decisión del Congreso en cuanto al rechazo a la apertura del sector eléctrico, ya que era precisamente la LSPEE la que contravenía, principalmente, los preceptos constitucionales que el PAN buscaba reformar.

2.3 APROBACIÓN DE UN INTENTO DE AGENDA LEGISLATIVA A DESTIEMPO

A pesar de existir un acuerdo Político (APDN), que serviría como base para las negociaciones de la agenda a tratar durante el segundo periodo ordinario del segundo año de la LVIII Legislatura, con un cúmulo de iniciativas esperando para su dictamen en el Congreso, con la incertidumbre del rumbo que tomarían los partidos políticos con representación política, tras la renovación de sus dirigencias²²⁷, con una serie de desencuentros entre poderes originados por las

²²⁵ *El Universal*, 26 de abril de 2002, p.1

²²⁶ Op. Cit.

²²⁷ Ver declaración priísta de senadores y diputados, en torno a los posibles cambios de Roberto Madrazo en *Excélsior*, 13 de marzo de 2002

descalificaciones sufridas tras aprobar la reforma fiscal de 2001, por las inconformidades de algunos partidos (como PRD) a causa de la eliminación del subsidio a las tarifas eléctricas realizado por el ejecutivo federal el pasado 7 de febrero de 2002, además de los intereses en eficientar la labor legislativa sacando las reformas estructurales pendientes, cuyo interés particular radica en el ejecutivo, además de ser un periodo corto para la negociación y con un clima pre electoral imperante, con todo lo anterior, entre otras cosas, dió inicio el periodo ordinario de sesiones, sin el consenso de una agenda legislativa.

Al inicio del periodo, PAN y PRI contaban con una agenda propia²²⁸, y el PRD se tardó un poco, gran parte porque fue el último partido en renovar su dirigencia y preparar su estrategia legislativa.

El PAN planteó, inicialmente, una agenda de 13 temas; en ella se privilegiaban puntos como la reforma al sector eléctrico, además de la reforma del Estado, la ley de transparencia y Acceso a la información pública, la ley de remuneraciones de funcionarios públicos, modificaciones a la ley de salud prohibiendo la clonación humana, y una nueva ley de desarrollo social.

El PRI por su parte, planteó una agenda con 28 puntos a tratar, destacando el decreto para revertir la derogación del impuesto de alta fructuosa, la ley de acceso a la información, la reconducción presupuestas, el fortalecimiento del poder legislativo y las reformas sociales.

Finalmente, el PRD insistiría en las modificaciones a la Ley COCOPA, acotar las facultades del poder ejecutivo, fortalecer el Congreso, cambiar las normas fiscales, hacer cambios en la Ley IPAB, e impulsar la Ley de desarrollo social, entre otras cosas.²²⁹

Entre las tres agendas legislativas, se presentaban coincidencias para la aprobación de la Ley de Acceso a la Información pública, la ampliación de periodos de sesiones, la creación de una ley de desarrollo social y en adelantar la presentación del presupuesto del ejecutivo, pero sobre todo en cuanto al

²²⁸ Ver la agenda del GP PRI derivada de la Reunión Plenaria de Trabajo realizada los días 12 y 13 de marzo en Puebla, Puebla; y la Agenda legislativa del PAN publicada en *Reforma*, 15 de marzo de 2002

²²⁹ Ver Agenda del GP PRD, publicada en *el Diario de México*, 19 de marzo de 2002

fortalecimiento del poder legislativo²³⁰. Sin embargo, a pesar de contar con tales coincidencias, y tener una agenda más o menos delineada, los acuerdos específicos tendrían que abordarse con un enfrentamiento de las tres fuerzas, ocasionado por las prioridades de cada instituto político.

Tres de los temas considerados estructurales, muestran de inicio, la falta de consenso para la elaboración de una agenda legislativa común; dichos temas son la reforma fiscal, la reforma eléctrica y la Ley Cocopa. En lo que se refiere al primer punto, el tema de las modificaciones a la reforma fiscal aún estaba latente, y al inicio de la legislatura los panistas anunciaban su insistencia para que se realizaran las reformas pertinentes para aplicar el IVA del 15% generalizado, y de 4% a alimentos y medicinas, obteniendo la respuesta determinante de PRI y PRD²³¹, quienes señalaban que tal iniciativa se encontraba muerta en lo que restaba de la legislatura y que el PAN debería abstenerse de enviarla o de lo contrario obtendría el bloqueo de cualquier acuerdo en otras materias²³². Finalmente, los panistas cesaron en su interés de que el tema fiscal se trabajara, y enfocaron sus esperanzas a la recaudación fiscal del sector eléctrico²³³; así mismo, buscaron que el tema de la reforma energética se abordara durante el periodo, ya que tanto para los panistas como para el ejecutivo federal, era una prioridad en materia de ingresos y compromisos exteriores. Sin embargo, este otro tema sólo estuvo considerado en las agendas del ejecutivo²³⁴ y la panista para su tratamiento inmediato, pues pese a los intentos realizados para que se incluyera en una agenda consensada, el poder legislativo dejó en claro que el tema no era una prioridad en el periodo, y ni siquiera fue considerado para la agenda común²³⁵.

Por otra parte, y hablando de prioridades, los perredistas buscaron que la Ley Cocopa se incluyera en las discusiones, sin embargo, para las otras dos fuerzas ese tema ya había sido lo bastante discutido (sobre todo para los

²³⁰ Ver agendas de los tres grupos parlamentarios (PRI, PAN, PRD)

²³¹ Sobre todo porque los perredistas mantuvieron su rechazo en protesta por la reducción del subsidio a las tarifas eléctricas, realizado por el ejecutivo federal. Ver *Crónica*, 26 de marzo de 2002

²³² Ver la declaración de la diputada perredista Miroslava García Suárez, en *Novedades*, 14 de marzo de 2002

²³³ Ver declaración de Felipe Calderón Hinojosa, en *Novedades*, 19 de marzo de 2002

²³⁴ Enviada al Congreso para negociar los 11 temas que este poder consideraba indispensables para tratar en el periodo. Ver *El economista*, 26 de marzo de 2002

²³⁵ Ver *El financiero*, 27 de marzo de 2002

panistas) y no estuvieron en disposición de reavivar las discusiones en la materia.

Otro de los temas que causó controversia en cuanto a si se incluía o no en la agenda legislativa, fue la reelección legislativa, tema que se buscaba incluir principalmente por parte de la bancada panista²³⁶ y que encontró su principal opositor en el GP del PRD, quienes aseguraron que la insistencia panista para su aprobación se debía un interés particular del ejecutivo federal y de grupos externos (como banqueros y grandes empresarios) para controlar al Congreso; y aseguraban que la reelección legislativa y municipal interesaba más al poder ejecutivo que a los mismos legisladores²³⁷.

De esta forma, con un marco en el que cada grupo parlamentario buscaba incluir sus prioridades en la agenda común, y con la intención de impulsar en mes y medio alrededor de 200 iniciativas y proyectos de ley²³⁸, el 19 de marzo de 2002 la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, acordó una agenda de 14 temas²³⁹, y en respuesta el ejecutivo federal envió su propia agenda legislativa que contenía 11 puntos, entre los cuales destacaba el tema de la apertura al sector eléctrico, asunto que no se incluyó en la agenda común²⁴⁰; así es que ante el envío del poder ejecutivo, los diputados (PRI, PRD y PVEM) reaccionaron, sobre todo por la insistencia en incluir el tema eléctrico²⁴¹, y respondieron acordando la instalación de dos mesas de diálogo y negociación para revisar lo relacionado con la reforma del estado y la eléctrica; el propósito de estas mesas era observar hasta donde se podían alcanzar consensos en ambas materias²⁴².

Finalmente se afinaron detalles y la agenda legislativa quedó constreñida a 8²⁴³ temas, sin embargo para el primero de abril todavía se buscaba incluir otros 9 temas en los que no se había alcanzado consenso, ahí se consideraban a la

²³⁶ Ver insistencia de los panistas en materia de reelección legislativa y de presidentes municipales en *Excélsior*, 26 de marzo de 2002

²³⁷ *La jornada*, 19 de marzo de 2002

²³⁸ Ver *el Financiero*, 19 de marzo de 2002

²³⁹ Ver *El economista*, 20 de marzo de 2002

²⁴⁰ Ver *Novedades*, 26 de marzo de 2002

²⁴¹ Ver *El universal*, 26 de marzo de 2002

²⁴² *El economista*, 26 de marzo de 2002

²⁴³ Ver *el Financiero*, 26 de marzo de 2002

ley de telecomunicaciones, reforma energética, ley de agro, industria de la caña de azúcar, reconducción presupuestal, energía al campo, reformas fiscales específicas, reformas a la ley indígena, ley de responsabilidades por daños ambientales y reforma constitucional en materia del deporte²⁴⁴. De esta forma, y en el entendimiento de que la reforma del Estado no se agotaría ni siquiera en toda la legislatura²⁴⁵, o que la apertura de las telecomunicaciones requería de mayor tiempo para su tratamiento debido a la radicalización de posturas entre PAN y PRD²⁴⁶, por mencionar algo, la agenda legislativa consensada quedó definida sólo en los 8 puntos que ya se habían aprobado; tales puntos fueron la ley de transparencia y acceso a la información, la ley general para la prevención y gestión integral de los residuos, la ley de desarrollo social, la legislación en materia de remuneraciones de los servidores públicos, la ley de bioseguridad, las reformas a la ley general de salud en materia de clonación, la legislación relativa a la presentación y discusión del presupuesto, y la reforma del Estado, cuyos puntos a discusión serían las reformas a la ley orgánica, la revisión del formato de informe presidencial, la ampliación del periodo de sesiones, los plazos para la discusión de iniciativas, la regulación de las comparecencias de los servidores públicos y la revisión de las facultades del Congreso²⁴⁷.

De los puntos anteriores, sólo dos fueron dictaminados y aprobados²⁴⁸, y uno, la Ley de transparencia y acceso a la información, fue el único de los temas de la agenda legislativa que alcanzó la aprobación por amplio consenso, ello se explica en parte por estar contenido tanto en las agendas de cada partido como en la del ejecutivo federal.

De esta forma, el segundo año legislativo concluyó con la esperanza de que los 6 temas de la agenda consensada que quedaron pendientes se trataran en un periodo extraordinario de sesiones, puesto que se buscaba avanzar, sobre todo

²⁴⁴ *El economista*, 1 de abril de 2002

²⁴⁵ Señalamiento realizado por Beatriz Paredes Rangel en *El financiero*, 1 de abril de 2002

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ Ver *Reforma*, del 1 de mayo de 2002 y *El economista* del 2 de abril de 2002.

²⁴⁸ La Ley General Para la Prevención y Gestión Integral de los residuos, y la ley de transparencia y acceso a la información. Ver Dictámenes aprobados en el sumario de actividades del segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año legislativo de la LVIII legislatura en <http://www.cddhcu.gob.mx>

en materia de Reforma del Estado. Así mismo, los congresistas sostuvieron que se tenía la imperiosa necesidad de modificar los periodos, con la finalidad de tener más tiempo para el desahogo legislativo.

Cabe señalar que a pesar de las buenas intenciones de las fracciones y del ejecutivo federal, la tan complicada negociación de una agenda legislativa común, quedó sin efecto inmediato, ya que no se realizó el periodo extraordinario que se buscaba, dejando un cúmulo de iniciativas pendientes para dictaminar en el último año legislativo. Y si bien, se heredó un intento de agenda consensada para el inicio del siguiente periodo, el primer periodo ordinario del tercer año legislativo contaría con sus prioridades, como la aprobación del presupuesto para el ejercicio de 2003.

3. RECUENTO DEL SEGUNDO PERIODO DE SESIONES DEL SEGUNDO AÑO DE LA LVIII LEGISLATURA

3.1 APROBACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Una de las iniciativas consideradas en la agenda legislativa común desde el inicio fue la Ley de Transparencia y acceso a la información; con ella se dio muestra de los pocos acuerdos entre poderes, que se pudieron concretar.

El tema, considerado tanto en las plataformas electorales de los tres partidos importantes, como en el APDN y en las agendas legislativas de PRI y PAN para el periodo analizado, e incluido en la agenda de 8 puntos, acordada entre el poder ejecutivo y el legislativo, adquirió su importancia debido a que fue el único tema acordado por amplio consenso, en parte porque tanto en la agenda de los legisladores, como en la del poder ejecutivo²⁴⁹ se contemplaba su aprobación.

De este tema habían 3 iniciativa pendientes, de las cuales una fue presentada por el PRD el 11 de julio de 2001, la segunda por el ejecutivo federal el cuatro de diciembre de 2001, y la tercera por varios diputados de diversos grupos parlamentarios, el 6 de diciembre de 2001, la cual fue sustentada en un

²⁴⁹ Ver “las 11 prioridades del ejecutivo” en *el economista*, 26 de marzo de 2002

documento presentado por el llamado grupo Oaxaca, firmada por 13 instituciones de educación superior y 75 medios de comunicación impresa²⁵⁰.

Tras programar la discusión del tema, el 24 de abril de 2002 se aprobó por unanimidad esta Ley²⁵¹, y se turnó al senado para su ratificación. Si bien, en la aprobación realizada por la Cámara de Diputados, los perredistas pretendían que este ordenamiento fuera reglamentario del artículo sexto constitucional, ante la negativa, no quisieron bloquear la iniciativa.

En lo referente al Senado, los priístas quisieron bloquear la aprobación, y condicionarla a la aprobación de la Ley Federal de Protección de datos personales, buscando evitar el mercado negro de este tipo de datos, y ante la aprobación de esta segunda Ley, con 92 votos a favor, se aprobó la primera con 86 votos por parte de PRI, PAN, PRD y PVEM²⁵². Cabe indicar que 10 legisladores de PRI, PAN y PRD, emitieron un voto particular contra la fracción primera del artículo 222, la cual se refiere a la información sobre salud, sin embargo se acordó no votar en contra esperando las modificaciones pertinentes en un periodo extraordinario.

Es así como los legisladores de diversos grupos se sumaron a la idea panista de que la aprobación de esta iniciativa²⁵³ se llevó a cabo de consenso, por lo que consideraron al momento de su aprobación como un “día histórico”, ello porque con la ley aprobada encontraban la justificación de su trabajo realizado durante todo el periodo.

3.2 EVALUACIÓN DEL TRABAJO REALIZADO DURANTE EL PERIODO

Después de observar un clima de desencuentros entre poderes, en torno a la negociación de los temas que se abordarían durante este periodo, y a pesar de que, como se pudo observar al cierre de la jornada legislativa, se dieron lo que muchos llamaron “aprobaciones en cascada” de último momento, se puede percatar de que en el recuento de la actividad realizada, la productividad

²⁵⁰ *La jornada*, 14 de marzo de 2002

²⁵¹ Ver sumario de actividades del segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año legislativo de la LVIII legislatura en <http://www.cddhcu.gob.mx>

²⁵² Aprobación realizada el 30 de abril de 2002

²⁵³ La iniciativa buscaba crear el marco legal necesario para establecer el procedimiento mediante el cual, los particulares solicitaran el acceso a la información generada o poseída por organismos del Estado.

legislativa en materia de dictámenes de ley, no es muy satisfactoria, ya que de las 164 iniciativas presentadas más las pendientes en la congeladora, 18 fueron aprobadas y sólo 13 concluyeron el proceso legislativo. En esta lectura, se muestra que de las iniciativas presentadas, 40 correspondían al PRI, 34 al PAN, 29 al PRD, 15 al PVEM, 5 al PT, 2 al PSN, una al PAS, dos a Convergencia por la democracia, 3 independientes, 21 presentadas de forma conjunta, 7 por el senado y 4 por el ejecutivo federal; además se observa que de dichas iniciativas sólo se aprobaron dos del PRD y una del PRI, donde las dos primeras no concluyeron el proceso legislativo, siendo la iniciativa priísta la única en concluir dicho proceso²⁵⁴.

De los resultados anteriores resalta la falta de aprobación de iniciativas del poder ejecutivo federal, ya que esta es la primera vez que de todas las iniciativas que este poder presenta, ninguna es dictaminada y aprobada; esto puede explicarse debido a las diferencias suscitadas entre el poder ejecutivo y el poder legislativo.

Puede señalarse también que las 13 iniciativas que concluyeron el proceso legislativo (donde se incluyen iniciativas que ya estaban en comisiones), fueron: el decreto por el que se derogan disposiciones a la ley de premios, estímulos y recompensas, adiciones a la ley monetaria, reforma a la ley aduanera, modificaciones a la ley federal de sanidad animal, modificaciones a la ley de entidades paraestatales, creación de la ley de ciencia y tecnología, la expedición de la ley orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, las reformas en materia de crédito, las modificaciones al 175, 269 y transitorios del COFIPE²⁵⁵, la ley de derechos de personas mayores adultas, el reglamento de medalla al mérito cívico, así como la tan enarbolada Ley de transparencia y acceso a la información.

De los resultados anteriores finalmente observamos que los legisladores dejaron a un lado la aprobación de lo que tanto el poder ejecutivo como ellos mismos se han dado a llamar “temas estructurales”, cuestión entendible si se

²⁵⁴ Fueron las modificaciones a la Ley de Entidades paraestatales. Ver Sumario.

²⁵⁵ Reforma entre las dictaminadas de último momento en el periodo. Ver *el reforma*, 1 de mayo de 2002

considera que durante el periodo imperó y se acentuó un ambiente de tensión entre poderes.

4. CONCLUSIÓN

Si hacemos un recuento del trabajo realizado por el Congreso en lo que va de la legislatura, de primer momento observamos que se ha recurrido al trabajo en periodos extraordinarios sólo en una ocasión (en diciembre de 2001), y ha sido con el motivo de aprobar el paquete fiscal para 2002.

Observamos también que durante el primer periodo ordinario (de septiembre a diciembre de 2000), de 80 iniciativas presentadas se aprobaron 17 en la Cámara de Diputados y 14 concluyeron el proceso legislativo, destacando la creación de la ley de fiscalización superior de la federación, la reforma a la ley de coordinación fiscal, la aprobación de la ley de ingresos y presupuesto de egresos para 2001, entre otras. En este primer periodo podemos ver que en cuestión de iniciativas, todas las presentadas por el poder ejecutivo fueron aprobadas, y que por ejemplo, de las 13 presentadas por el PRI sólo se aprobó una; de las 12 del PAN se aprobaron 3 y de las 20 del PRD se aprobaron 4.

Así mismo, durante el segundo periodo (marzo-abril de 2001) observamos que de 65 iniciativas presentadas, se aprobaron 18, destacando la creación de la Ley federal de responsabilidades de administración de los servidores públicos, impulsada principalmente por el PAN. También durante este periodo, se empezaron a ver atorados los trabajos parlamentarios, aprobando principalmente las iniciativas del ejecutivo, las panistas y las presentadas de forma conjunta²⁵⁶, haciendo a un lado las 12 del PRD y las 11 del PRI.

Durante el primer periodo del segundo año legislativo (septiembre- diciembre de 2001) se intensificó la presentación de iniciativas en un total de 218, y se trabajaron un total de 225 (considerando algunas anteriores), dictaminándose 39 de las cuales 4 quedaron pendientes. A lo largo de esta legislatura casi todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso (a excepción de

²⁵⁶ Ya que de las presentadas por el poder ejecutivo 6 se aprobaron, de las 11 panistas fueron aprobadas 3, y de las 5 conjuntas sólo dos, de los otros partidos no fue aprobada ninguna. Ver Sumario

PVEM, PAS, PSN, CD) obtuvieron la aprobación de algunas de sus iniciativas. Finalmente en un periodo extraordinario (Diciembre de 2001) de 37 iniciativas consideradas, se dictaminaron 12, destacando el tema de la reforma fiscal.

Con lo anterior se deduce que del total de iniciativas presentadas durante la legislatura actual (alrededor de 530) y la aprobación aproximada de 94 iniciativas, considerando que la mayoría haya concluido el proceso legislativo, obtenemos un rendimiento total del 17.7% en lo que va de los dos años legislativos. Con esto puede explicarse la desconfianza generada tras la falta de consenso en las llamadas reformas estructurales²⁵⁷.

Si bien, los resultados arrojados no indican un estancamiento total en los trabajos legislativos, debido a que la presentación de iniciativas se incrementó a partir del segundo año legislativo en un 70% aproximadamente, y debido también a que se han sacado reformas trascendentales, podemos decir que tanto el ejecutivo federal como las fracciones parlamentarias se encuentran en la dificultad de trabajar de forma intensa para ver concretados sus intereses, ya que la promoción de iniciativas de cada uno de ellos responde a la agenda propia que presentaron a inicios de la legislatura, en su plataforma política; sin embargo, no han encontrado la forma de conciliar sus propuestas. Si bien, se han hecho los intentos necesarios para acordar una agenda común, como lo muestra el APDN o el segundo periodo del segundo año legislativo, ha faltado el establecimiento de las bases que puedan permitir la cooperación y resolución de problemas, ya que en la negociación de la agenda legislativa no sólo se requiere del acuerdo para consensar un refrito de temas tomados de cada partido, o de cada poder, sino de la elaboración funcional de verdaderos acuerdos en los que las fuerzas políticas involucradas se comprometan a cumplir en el tratamiento de dichos temas.

La reflexión anterior se hace indispensable para destrabar las negociaciones en cuanto a los temas e iniciativas pendientes por legislar en el Congreso, y evitar a como de lugar la parálisis legislativa total. Ya que si bien, la productividad legislativa no es suficiente en sí misma para indicar la parálisis, debido a que

en el Congreso no sólo se dictaminan leyes²⁵⁸, la situación de la actual legislatura se presenta como crítica debido a la falta de acuerdos necesarios entre las distintas fuerzas, ya que coinciden en tratar los temas pero el procedimiento es en el que no coinciden, y si bien, hay quienes sostienen que el problema de parálisis ocurre cuando una iniciativa tiene el respaldo de una mayoría en el Congreso y no puede ser aprobada, resultando un problema de gobernabilidad cuya situación solo se presentaría a raíz del uso del veto presidencial (en un sistema presidencialista)²⁵⁹, en el presente análisis observamos que a este respecto, uno de los problemas radica en que hay un cúmulo de iniciativas esperando a ser tratadas en el Congreso, de las cuales, la mayoría de ellas pertenecen a temas en que las distintas fuerzas políticas están dispuestas a trabajar, mostrando que el problema no es el tema a tratar, sino la propuesta de cada uno de ellos.

Si bien, por una parte puede considerarse que un problema de parálisis, que desemboca en problemas de gobernabilidad en un sistema como el mexicano, sólo ocurriría cuando una iniciativa con mayoría estuviera trabada para su aprobación, la gravedad se acentúa en el caso revisado en este trabajo, ya que encontramos a una mayoría que esta dispuesta a tratar ciertos temas, pero ni siquiera puede aprobar las iniciativas correspondientes, y más grave es cuando tanto el poder ejecutivo como el legislativo consideran prioritarios distintos temas y tampoco pueden acordar su tratamiento, desembocando de igual forma en situaciones donde ronda la ingobernabilidad.

De esta forma podemos concluir el presente capítulo, sosteniendo que si bien en el Congreso de la Unión no existe una parálisis total, el peligro de parálisis legislativa ha estado latente y se acentúa al concluir el segundo año legislativo, en el que se encuentra el enigma de conciliar la democracia con la gobernabilidad.

²⁵⁷ Como las reformas administrativas, las del sector energético (PEMEX y eléctrico), reforma fiscal, telecomunicaciones, reforma del estado, reforma laboral. Ver Acuerdo Político Para el Desarrollo Nacional.

²⁵⁸ Ver Benito Nacif, *¿tenemos un problema de parálisis en el Congreso?*, en **Debate legislativo en el pleno**, año 1 n°1, 22 de octubre de 2002, pp.35-36

²⁵⁹ Ibid.

CONCLUSIONES GENERALES

Con el desarrollo del presente trabajo, hemos visto que la dinámica seguida en las dos legislaturas, objeto de nuestro análisis, en cuanto a la aprobación de una agenda legislativa común, difieren en varios puntos esenciales dado sus características peculiares.

En el caso del primer capítulo, se ha mostrado que a partir de la nueva configuración del Congreso se aprendieron ciertas prácticas de negociación inéditas, que mostraron la capacidad de los partidos importantes en cuanto a los acuerdos de consenso, sobre todo en el ámbito de la reestructuración de éste, pero de la misma forma quedó ejemplificado el hecho de que las distancias ideológicas y programáticas de los partidos, pese a su intensión de consenso, son un factor fundamental que los situó en una geografía política de alianzas y desencuentros posibles, como es el acercamiento en materia económica de PRI y PAN, contra el PRD, o el acercamiento en materia política con el PRD. En este capítulo pudimos observar que en un aprendizaje de conjunto aún existía un poder ejecutivo cuyas decisiones respaldaba con el partido oficial, y vimos el surgimiento de un grupo (el G4) que se fracturó ante la imposibilidad de mantenerse como oposición real a todas las decisiones del partido oficial (sobre todo en lo referente al acercamiento entre PAN y PRI), ya que la cooperación no sólo se presentaba como asunto de la oposición, sino como un asunto de ambas fuerzas en cuestión. Así mismo con el surgimiento del GAN pudieron observarse los alcances que la negociación en materia de acuerdos podían llevarse a cabo, dando como resultado la reestructuración del Congreso y la aprobación de leyes económicas (como la del IPAB) necesarias en el proceso de reconfiguración, y desembocando en un primer intento de agenda legislativa (la de 1998) cuyo objetivo fundamental fue el de ser incluyente y no comprometer el sentido del voto en la aprobación de las leyes, sino sólo pactar los temas a tratar posteriormente.

En el segundo caso, se observó una dinámica muy distinta a la seguida por la LVII legislatura, ya que en esta legislatura LVIII, vemos un esquema en el que

además de considerar a la oposición en cuestiones de acuerdos, surge un nuevo partido considerado como oficial (PAN) que busca aprender ese papel y trata de trabajar con un poder ejecutivo que en ocasiones da muestra de su falta de cooperación; además se reposiciona el tercer poder (el judicial) haciéndose partícipe de las controversias entre poderes. Tenemos de esta forma, una legislatura en la que al igual que la anterior se consensó la agenda legislativa, con la diferencia que en el primer caso se obtuvieron ciertos logros importantes, a comparación de esta en la que los trabajos legislativos se estancan dadas las circunstancias de tensión surgidas entre poderes, como lo ejemplificaron las negociaciones entorno a los temas como reforma fiscal, reforma eléctrica, etc.; o a las circunstancias políticas que se viven en un ambiente pre electoral donde ninguna de las fuerzas quiere asumir los costos políticos que tendría la aprobación o tratamiento de alguna reforma estructural.

Así pues, se observa que en el caso de ambas legislaturas se obtienen agendas que prometen ser el marco de referencia para tratar los asuntos cruciales en periodos extraordinarios de sesiones, y que dadas las mismas circunstancias de indefinición, tales temas continúan posponiéndose debido a la falta de acuerdos y de coincidencias ideológicas.

Es así como se concluye la presente investigación sustentando lo expuesto con anterioridad en cuanto al trabajo legislativo, ya que a pesar de que no hubo parálisis legislativa durante los trabajos realizados en la LVII legislatura; en la LVIII legislatura se vislumbra un panorama latente de parálisis ocasionado por la serie de desencuentros entre poderes, ya que si bien se han obtenido aprobaciones de iniciativas, el trabajo legislativo se detiene en una serie de asuntos poco prioritarios para el desarrollo de la política pública nacional, haciendo falta la construcción de verdaderos acuerdos que establezcan las estrategias a seguir en el tratamiento de una agenda legislativa, y no sólo un cúmulo de buenas intenciones plasmado en escritos de “consenso” que no se llevan a cabo porque ninguna fuerza política quiere comprometer su postura en los temas que coinciden en llamar torales, y en los que difieren en cuanto a tratamiento.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográficas

- Casar, M. Amparo, *El congreso del 6 de julio*; Jean-Francois Prud'homme, *Las plataformas electorales de los partidos en 1997*, en Luis Salazar (coord.), **1997: elecciones y transición a la democracia en México.**
- ----- *Las elecciones del 2 de julio y la LVIII legislatura*, en **México 2000: Alternancia y transición a la democracia**, Luis Salazar(coord.)
- Sartori, Giovanni, **Partidos y Sistema de Partidos**, v.I, Alianza Editorial, Madrid 1980
- ----- **Ingeniería Constitucional Comparada**, FCE, 3ª reimp., México, 1999
- Gómez, Alvarez Pablo, *Balance de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura*, en Ifigenia Martínez (coord.), **El nuevo poder del congreso en México**, Porrúa-PRD, México, 2001.
- Paoli, Bolio F.José (coord.), **La cámara de diputados en la LVII Legislatura**, Cámara de Diputados, México.
- Pérez, Germán y Antonia Martínez (compiladores), *Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados:1988-1998; Características inéditas de la LVII Legislatura*, en **La Cámara de diputados en México**, FLACSO-CD-PORRÜA, México 2000.
- Espinoza, Toledo Ricardo, *La transformación de la vida interna de la Cámara de Diputados en la LVII legislatura*, en **Segundo congreso nacional de Ciencia Política**, CNCPyAP-UAM-FCPySUNAM
- Ugalde, Luis Carlos. *La fuerza de la oposición en Vigilando al Ejecutivo: el papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*. Cámara de Diputados -Porrúa, México, 2000.
- Batres, Guadarrama Martí, *Agenda legislativa del grupo parlamentario del PRD en la LVIII legislatura de la Cámara de Diputados*, en Ifigenia Martínez (coord.), **El nuevo poder del congreso en México**, Porrúa-PRD, México, 2001.
- Meyemberg Leycegui, Yolanda (coord), **El dos de julio: reflexiones posteriores**, FLACSO-IIS-UAMI, México, 2001.
- Espinoza, Toledo Ricardo. **Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial**, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, n.20, IFE, México, 1999.
- Duverger, Maurice. **Los Partidos Políticos**, FCE ,reimp., México 1996
- Quintanilla, Luis, *La Política Internacional de la Revolución Mexicana*, en **Política exterior de México: 175 años de historia**, v.III, FCE-SRE, 1985
- Artículo: López Lara Alvaro, *El acertijo de la agenda legislativa: ideología, actitudes y programas en la LVIII legislatura en México*, en <http://cueyatl.uam.mx>

Hemerográficas

Revistas

Revista Crónica Legislativa Ns.1-11,15

Revista del Senado de la República N° 11 (abril-junio de 1998).

Diálogo y Debate

Debate Legislativo

Gaceta Parlamentaria

Milenio (1998-2002)
Época(2001-2002)
Vértigo(2001-2002)
Proceso (1997-202)
Quehacer Político (2002)
Debate en el pleno (2002)
La Nación (1998)

Periódicos

Reforma (2001-2002)
El financiero (2000-2002)
La jornada (1997-2002)
El Universal (2000-2002)
Milenio (2001-2002)
Uno más Uno(2001-2002)
El día(2002)
Excélsior (2002)
El Diario de México (2002)
Crónica (2002)
México hoy (2002)

DOCUMENTOS

- Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos(1999)
- Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(1997-2002)
- Recuento histórico de la LVII legislatura.
- Versiones estenográficas de 1998. Fechas: 8 y 25 de septiembre; 10 y 29 de diciembre.
- Sumario de actividades del primero de septiembre al 15 de diciembre de 2000 (1er. Año del primer periodo ordinario de sesiones).
- Sumario de actividades del 15 de marzo al 30 de abril de 2001(segundo periodo del primer año legislativo)
- Versiones estenográficas: 15 de marzo de 2001 - primer año del segundo periodo-; 28 de noviembre de 2001- segundo año del primer periodo.
- Diario de los debates del 27 de agosto al 14 de diciembre de 2001 (Ns. 1-36)
- Versiones estenográficas del periodo extraordinario (30 y 31 de diciembre de 2001)
- Gaceta Parlamentaria (20 y 22 de marzo de 2002)
- Puntos sobresalientes del primer periodo ordinario de sesiones del primer año legislativo.
- Plataforma política de alianza por el cambio 2000-2006 (propuesta política, declaración de principios, programa de acción, programa de gobierno, programa legislativo)
- Plataforma electoral federal del PRI (2000-2006)
- Agenda legislativa del PRD(2000-2006; 2002)
- Agenda legislativa del PRI (derivada de la reunión plenaria de trabajo del 12 y 13 de marzo en Puebla), para 2002.
- Relatoría de las mesas de trabajo de la reunión plenaria de trabajo del 12 y 13 de marzo en Puebla, de 2002.

- Iniciativas presentadas al Congreso, para el segundo periodo ordinario del segundo año legislativo. Publicadas en el periódico El economista.
- Puntos sobresalientes de las sesiones celebradas en la Comisión Permanente del tercer año legislativo y segundo receso.

GRABACIONES

- **COLOQUIO: EL CONGRESO MEXICANO DEPUES DE LA ALTERNANCIA, CELEBRADO EN EL CIDE, EL 3 DE OCTUBRE DE 2001.**
Mesa 1: *REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL CONGRESO* (Dra. Luisa Béjar, Mtro. Victor Alarcón Olguín, y Dra. Yolanda Meyemberg).
Mesa 2: *GOBIERNO INTERNO DE LAS CÁMARAS Y TRABAJO EN EL CONGRESO* (Mtro. Jeffry Weldom, Dr. Carlos Sirvent, Dr. Francisco Gil Villegas M., y Mtro. Ignacio Marván (Moderador)).
Mesa 3: **NUEVOS EQUILIBRIOS EN LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO** (Dr. Benito Nacif, Dr. Luis Carlos Ugalde, Dr. Ricardo Espinoza Toledo, y Mtro. Alonso Lujambio).
- **PRIMER INFORME DE GOBIERNO DE VICENTE FOX: APERTURA DEL 1ER. PERIODO ORDINARIO DEL SEGUNDO AÑO DE LA LVIII LEGISLATURA**, grabación televisiva transmitida por canal dos de la empresa televisa, 1 de septiembre de 2001
- **FIRMA DEL ACUERDO POLÍTICO PARA EL DESARROLLO NACIONAL**, grabación televisiva transmitida por canal dos de la empresa televisa, 7 de octubre de 2001
- **ZONA ABIERTA**: grabación televisiva transmitida por canal dos de la empresa televisa el miércoles 21 de marzo de 2001, y retransmitida el domingo 24 de marzo de 2002. Tema titulado **¿existe o no parálisis legislativa?**, y abordado por Soledad Loeza, María Amparo Casar, Leo Zuckerman, Luis Rubio y Héctor Aguilar Camín.

DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

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

<http://www.gaceta.cddhcu.gob.mx/gaceta/dictamenes>

<http://www.pri.org.mx>

<http://www.pan.org.mx>

<http://www.prd.org.mx>

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