



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA.
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES.**

**LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA GRAN COMISIÓN AL GOBIERNO PLURAL**

**TESINA QUE PRESENTAN
GIL GUTIERREZ CINTIA ABIGAIL Y
MONTIEL DAVALOS LILIA
PARA OBTENER EL
TITULO DE LICENCIADA EN CIENCIA POLITICA.**

**ASESOR: Ricardo Espinosa Toledo
LECTOR: Pablo Javier Becerra Chávez**

2002

INDICE

Introducción

CAPÍTULO 1: Gran Comisión

I. Contexto Histórico	2
i. Representación político - electoral de la Cámara de Diputados	5
ii. Sistema de Mayoría Simple	5
iii. Sistema de diputados de partido	10
iiii. Sistema mixto: Representación proporcional y Mayoría relativa	14
1.1 Integración	22
1.2 Funcionamiento	32
1.3 Reformas a la Ley Orgánica	37

CAPÍTULO 2. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política

2.1 Antecedentes	47
2.2 Integración	57
2.3 Funcionamiento	64
2.4 Trabajo de la CRICP	73

CAPÍTULO 3. Junta de Coordinación Política

3.1. Cambios a la Ley Orgánica	78
3.2. Integración y trabajo de la LVIII Legislatura	88
3.3. Fortalecimiento del Gobierno Interno de la Cámara de Diputados	98
4. Conclusiones	111
5. Bibliografía	114

INTRODUCCIÓN.

La Constitución Política, en su artículo 50 señala que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores.

La Cámara de Diputados, es nuestro objeto de estudio en cuanto a la conformación, integración y funcionamiento de su gobierno interno, centrándonos en el marco normativo: Ley Orgánica, diseñada para un Congreso en el que existía un partido con mayoría absoluta en las Cámaras, (PNR, PRM y PRI actualmente), siendo el órgano rector de gobierno la Gran Comisión (GC); al paso del tiempo está, ha sufrido importantes reformas que le han permitido establecer un nuevo órgano rector del gobierno interno: Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP, 1994) y Junta de Coordinación Política (JCP, 1999), que garantizan la participación de los partidos de oposición en su dirección.

Los resultados electorales, han sido un factor fundamental, para las transformaciones internas que ha ido experimentando el Congreso, a partir de las elecciones de 1988, año que se constituye un parteaguas en la historia política. El PRI perdió la capacidad para aprobar modificaciones constitucionales por sí mismo. A partir de esto, comenzó a construir consensos y alianzas con otra fuerza política (el PAN) representada en el Congreso. Lo anterior, ocasionó un debilitamiento del Ejecutivo ante el Legislativo y contribuyó a la construcción de un nuevo órgano de gobierno transitorio dentro de la Cámara, - CRICP - con un sistema de partidos plural, a partir de las reformas hechas a la Ley Orgánica del

Congreso. Esta es una de las variables institucionales más importantes en la explicación del proceso de cambio político que desde entonces experimenta México.

Con la creciente liberalización del Sistema Político, las sucesivas reformas electorales y el fortalecimiento de la oposición, el Congreso, particularmente la Cámara de Diputados, dejó de estar monopolizada por los miembros de un solo partido. El Congreso, paulatinamente comenzó a asumir las funciones que toda asamblea legislatora debe cumplir: representar, legislar y actuar de contrapeso frente al Ejecutivo.

Desde luego, existen varias expectativas para que el Congreso asuma un papel más activo e independiente en la elaboración de las políticas de gobierno. No obstante, las nuevas fuerzas políticas no surgen en el vacío. Los partidos de oposición operaron dentro del marco institucional que al mismo tiempo los restringió y los habilitó.

Sin el entendimiento de las leyes, prácticas y convenciones que regulan la acción y el desempeño de los legisladores, no es posible conocer las implicaciones de los cambios políticos en el funcionamiento del Congreso. Se hizo necesaria la representación plural como parte del proyecto político que sirvió para modernizar y fortalecer a la Cámara Baja.

Teniendo presente, que el Poder Legislativo plantea un entorno de pluralidad, el proceso de democratización del país, ha dejado una impronta en el cuerpo parlamentario capaz de impulsar la incorporación de los principios y las formas de este ordenamiento de la política en el arreglo institucional que enmarca el comportamiento de sus miembros.

Esta transformación es consecuencia de la mudanza experimentada por el sistema de partidos al establecer un nuevo equilibrio político que favorece el afianzamiento de una representación democrática en sus Cámaras.

Con la introducción de un esquema plural y ponderado en la distribución de los cargos de dirección, en los órganos de gobierno interno, las condiciones para un manejo más transparente de los recursos materiales, las diversas corrientes de opinión presentes en el seno de la legislatura mexicana, el sistema de partidos y los propios legisladores pueden expresar ya sus puntos de vista sin las inhibiciones de antaño, esto da como resultado un legislativo más capacitado a la discusión dentro de su trabajo interno, la visión ahora se pluraliza y los acuerdos son una constante dentro de su trabajo.

Teniendo presente lo anterior, nos planteamos la siguiente pregunta ¿Hasta qué grado las transformaciones que ha sufrido el gobierno interno de la Cámara de Diputados, ha servido para establecer una nueva relación Ejecutivo-Legislativo, logrando establecer la independencia del Legislativo?

En el primer capítulo, analizaremos el órgano de gobierno interno: La Gran Comisión, a partir del marco normativo que establece su integración, y su funcionamiento -Ley Orgánica- durante la LV Legislatura (1991-1994) de la Cámara de Diputados, la última que tuvo bajo su control. Donde los resultados electorales jugaron un papel fundamental para su conformación. En su funcionamiento mencionamos las comisiones y comités, que ayudaron a mantener la hegemonía priísta en su composición política. Asimismo, describimos la propuesta para reformar la

Ley Orgánica en 1992 hecha por la Cámara Baja y su aprobación en 1994, por parte de la Cámara Alta, legitimando así la pluralidad parlamentaria en 1997.

En el segundo capítulo, describiremos el marco institucional en el que operó la Cámara de Diputados, en cuanto a su conformación, integración y funcionamiento de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Mostrando los principales acuerdos propuestos por los coordinadores parlamentarios para su funcionamiento. Realizando, al mismo tiempo, un balance del trabajo legislativo en la LVII Legislatura (1997-2000). La finalidad, es establecer las diferencias del gobierno interno de una Cámara que contaba con mayoría priísta y la que estableció una pluralidad parlamentaria, mediante un órgano interior transitorio que llevó a consolidar la participación política de la oposición.

En el tercer capítulo, establecemos la formalización de los acuerdos que dieron origen a las reformas hechas a la LOCG en 1999, para el rediseño del gobierno interno en función de la nueva situación de sistema de partidos, conformados en la ahora llamada Junta de Coordinación Política que rige en la LVIII Legislatura (2000-2003). Así mismo, realizaremos un análisis de la Ley Orgánica, en cuanto a los posibles mecanismos que se deben implantar en sus reformas, para garantizar la relación entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados en el trabajo y su marco normativo.

Capítulo I

La Gran Comisión

Contexto histórico de la Cámara de Diputados

Desde el Congreso Constituyente de 1916-1917 hasta 1934 se gestó el Estado posrevolucionario, definiendo las características esenciales del sistema presidencialista mexicano. A partir de la Constitución de 1917 el poder, la fuerza y la autoridad del presidente se incrementaron a consecuencia de una serie de medidas que la misma Constitución estableció.

El Poder Legislativo quedó sumido a la constante aproximación con el Ejecutivo. En opinión de Jeffrey Weldon las cuatro condiciones que permitieron el desarrollo y sustento del presidencialismo mexicano fueron: un sistema presidencial basado en la Constitución, un gobierno unificado, gran disciplina partidista y un Ejecutivo que se reconocía como el líder del partido hegemónico¹.

Las facultades extraordinarias de las que el Ejecutivo gozó (Jorge Carpizo las llamó metaconstitucionales), reglas "más allá" de la Constitución, dependieron de las relaciones partidistas entre el presidente y otros poderes².

El Poder Ejecutivo se convirtió en el controlador de los funcionarios tanto administrativos como legislativos de la nación. Bajo el orden inaugurado en 1929 con la creación del PNR, la relación que se estableció entre el Ejecutivo y el Legislativo quedó en razón de la existencia de un partido hegemónico, esto le otorgó al partido del presidente una serie de

¹ Citado por Rosell, Mauricio, **Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional**, Porrúa, México, 2000, p.180

² Nava, María del Carmen, Weldon Jeffrey, Yañez, Jorge, "Cambio político, presidencialismo", en Pérez Germán, Martínez Antonia, **La Cámara de Diputados en México**, Porrúa, México, 2000, p. 86.

instrumentos de control respecto de sus legisladores, derivando en una disciplina partidista. El resultado fue la institucionalización del poder esto es, todos los cambios dieron como resultado una reforma en el poder presidencial, es decir, en cualquier circunstancia el presidente sería siempre el presidente fuerte.

Con el surgimiento del PNR se da la creación de un sistema político centralista donde el Ejecutivo cumplía una doble función: ser tanto Presidente de la República como líder -jefe máximo- de su partido, ser el jefe de la clase política, ser árbitro de las pugnas mayores de casi todas las fuerzas que participaban en la contienda política, ser el vértice de la transmisión del poder y finalmente tener un amplio dominio sobre el proceso de distribución de los recursos públicos³.

Es en este contexto el titular del Ejecutivo logró por un lado, absorber la dirección de la función legislativa, y por el otro, adquirió una gran relevancia al colocarse como el controlador de un organismo partidista centralizado, vertical y con gran capacidad de coacción.

Así la independencia de poderes quedó relegada en la Cámara de Diputados, en tanto se configuraba un régimen donde la formación de controles y contrapesos hacia el Ejecutivo era carente. La consecuencia fue una auténtica incapacidad para legislar, el abuso de las facultades extraordinarias hizo del Ejecutivo un legislador por antonomasia.

Como señala María Amparo Casar, un partido hegemónico disciplinado es condición necesaria (más no suficiente) para que se consolide una situación de hiperpresidencialismo. Con el centralismo que

³ Camacho Solís, Manuel, "Los nudos históricos del sistema político mexicano (1928-1977)" en **Foro Internacional**, Vol. XVII, no.4 México, 1977, p. 618.

dejó ver el sistema legislativo quedó formal y materialmente como poder disminuido⁴, al grado de que la gran mayoría de las iniciativas de ley y casi todas las reformas constitucionales aprobadas desde que el PNR, PRM y PRI (desde 1946) gobernó, han sido iniciadas por el Ejecutivo.

⁴ citado por R. Rosell, Mauricio, Op. Cit. p. 182

La representación político-electoral en la Cámara de Diputados. La Gran Comisión.

El sistema electoral, ha sido un factor fundamental en la evolución de la conformación de las cámaras del Congreso, ya que, abrió las puertas a un sistema de partidos plural, tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, donde en la primera ha dejado de ser la caja de resonancia de los mexicanos, para convertirse en un cuerpo colegiado propenso a la rutina política.

Por ello, describiremos los tres principales sistemas de representación: sistema de mayoría simple, sistema de diputados de partidos y el sistema mixto, para dar paso a nuestro tema.

El Sistema de mayoría simple

La Constitución de 1917 y las leyes electorales de 1917, 1918, 1946 y 1951 establecieron el principio de representación por mayoría simple para todas las elecciones federales: Presidente de la República, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. En la primera de las Cámaras (la llamada Cámara Baja), este principio se concretó en circunscripciones uninominales denominadas distritos electorales. En estos distritos, se elegía un diputado. Durante el periodo de vigencia de estas leyes, y hasta antes de la reforma de 1963, imperó el principio de que quien ganará, así fuera por un voto de diferencia, se llevaba todo. A partir de la fundación del partido gubernamental, en 1929, esto se tradujo en el dominio abrumador de este partido (bajo las tres denominaciones que ha tenido: PNR, PRM y PRI) en dicha Cámara, lo cual configuró uno de los pivotes básicos del régimen político mexicano: el predominio del poder

ejecutivo sobre el legislativo, debido a que la mayoría de los legisladores pertenecían al partido del presidente de la República y su carrera política dependía por completo de él.

En el cuadro 1 puede apreciarse esta situación en lo que se refiere a la Cámara de Diputados para el periodo 1946-1961. En esos años el PRI tuvo una votación mínima de 73.5% en 1946 y una votación máxima de 93.6% en 1949; sin embargo, nunca tuvo menos del 93.7% de los diputados (su mínimo de 1946), y en dos ocasiones llegó a tener el 96.6% (en 1949 y 1961). Los partidos opositores solamente alcanzaban el mínimo de representación que les permitían sus muy escasos triunfos de mayoría relativa. Durante el periodo considerado, la oposición en su conjunto nunca alcanzó a tener siquiera un 100% de la cámara. Sus dos mejores años fueron 1946 (con el 6.3%) y 1952 (con el 6.2%), años de las disidencias de Ezequiel Padilla y Miguel Henríquez. Se trata del periodo de maduración del sistema de partido hegemónico o "virtualmente único"⁵

**Cuadro 1. Porcentajes de votación y de diputados obtenidos por partido.
1946-1961**

	PAN	PRI	PPS	PARM	PNM	FPP	OTROS*
1946			n.e.	n.e.	n.e.	n.p.	24.3
Votación	2.2	73.5					5
Dips.	4	134					3.5
(abs.)	2.8	93.7					
Dips. (%)							

⁵ Becerra, Pablo Javier, "La problemática de la representación en el sistema electoral mexicano" en **Polis 96**, UAM-I, pp.12-16

1949			0.5	n.e.	n.e.	n.p.	
Votación	5.6	93.6	1				
Dips.	4	142	0.7				
(abs.)	2.7	96.6					
Dips. (%)							
1955				n.e.		n.e.	
Votación	9.2	89.9	0.7		0.3		
Dips.	6	152	1		1		
(abs.)	3.7	94.4	0.6		0.6		
Dips. (%)							

1958						n.e.	
Votación	10.2	88.2	0.7	04.	0.3		
Dips.	6	152	1	1	1		
(abs.)	3.7	94.4	0.6	0.6	0.6		
Dips. (%)							
1961						n.e.	
Votación	7.6	90.3	1.0	0.5	0.3		
Dips.	5	172	1	0	0		
(abs.)	2.8	96.6	0.6	0	0		
Dips. (%)							

Fuente: Juan Molinar H., **El tiempo de la legitimidad. Elecciones, democracia y autoritarismo en México**, Cal y Arena, México, 1991, pp. 50-51; Silvia Gómez Tagle, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, Colegio de México, México, 1991.

Notas*: Otros en 1946 incluye PDM, FUR Y PDI.
n.e.: No existía. n.p.: No presentó candidatos.

Como también puede apreciarse en el cuadro 1, la Cámara de Diputados no tuvo el mismo tamaño a lo largo del periodo considerado. Así, en 1946 estuvo integrada por 143 diputados; en 1949 por 147-1 de 1952 a 1958 por 161, y en 1961 por 178. Esto se debe a que el artículo 52 constitucional establecía la elección de un diputado por una cierta cantidad de habitantes (la versión original de 1917 la fijaba en sesenta mil o fracción de veinte mil), en función de

lo cual se diseñarían los distritos electorales. Este modelo obligaba a que con cierta frecuencia se modificara dicho artículo, para ponerlo en concordancia con la evolución demográfica del país. Así, este precepto se reformó en 1928, 1942, 1951, 1960, 1972 y 1974 para actualizar la base demográfica para la elección de un diputado, hasta ubicarla en este (último año en doscientos cincuenta mil habitantes o fracción que pasará de ciento veinticinco mil.⁶

En este contexto, los pocos partidos que lograban sobrevivir encontraban poco estimulante permanecer en un sistema electoral, bajo cuyas reglas (escritas y no escritas) sabían de antemano que resultaba imposible ganar o al menos alcanzar un mínimo de representación cercano a su potencial electoral. Evidentemente los distintos partidos desarrollaron diversas respuestas a esta situación. Por una parte, el Partido Popular (al que en 1960 se le añadió el apellido Socialista) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana tendieron a adaptarse por la vía de su transformación en partidos de oposición ficticia (tendencia que ya era previsible desde su fundación), cuya existencia dependía del favor oficial dado lo exiguo de su votación; en tanto que el Partido Acción Nacional desarrolló su perfil de oposición real con un arraigo creciente en las zonas urbanas. El propio cuadro I muestra que el PPS y el PARM difícilmente obtenían votaciones superiores al uno por ciento, en tanto que el PAN alimentaba su caudal electoral, con un mínimo de 2.2% en 1946 y un máximo de 10.2% en 1958⁷.

⁶ S. E. Gutiérrez S. Y R. Rives S., *La Constitución Mexicana en el siglo XX*, Las líneas del mar, México, 1994, pp. 238-239.

⁷ Becerra, Pablo Javier, *Op. cit.* pp.14-16

De acuerdo a lo anterior, el Partido hegemónico (PRI actualmente) paulatinamente impuso su disciplina y sujetos a su predominio, la oposición funcionó en calidad de minoría, una minoría que quedo obligada a plegarse a las reglas del partido mayoritario dentro del juego legislativo.

En este sentido, sus reglas de organización y funcionamiento están contenidas en el Título III de la Constitución, específicamente en su artículo 70 en el segundo párrafo señala: El Congreso expedirá la ley que regule su estructura y funcionamiento. La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los Diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Por ello, se establece tanto el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados - que data de 1824 y es modificado en 1934⁸, conservando su vigencia hasta nuestros días - como la Ley Orgánica del Congreso en 1979, diseñada para un Congreso, en el que existía un solo partido con mayoría absoluta.

Ambas fueron la base, para crear una legislatura con perfil monoparidista, por ello la formación de grupos parlamentarios de origen diverso al partido del régimen no fueron contemplados en su articulado, conservando el monopolio el PRI en las actividades legislativas. En este proceso destacan las diversas reformas electorales que fueron

⁸ Expedida el 20 de marzo de 1934, bajo la presidencia de Abelardo Rodríguez, lo que marcó el inicio del predominio absoluto del partido sobre el Poder Legislativo; así mismo ha tenido diversas modificaciones para adecuarla a los cambios políticos que vive el país.

transformando el contexto político en la integración del sistema de partidos dentro del recinto.

Así el estudio de la Gran Comisión, está estrechamente ligado a la relación Ejecutivo-Legislativo. El resultado del arreglo institucional en el que se concedía al Ejecutivo alcanzar gran concentración de poder, cedió lentamente las decisiones de enorme trascendencia dentro del legislativo. Con las amplias facultades que se establecieron a través de los artículos 80, 89, 27 y 123 constitucional.

El sistema de diputados de partido

En 1962 se apreció con nitidez que la Cámara de Diputados había dejado de ser la caja de resonancia de las inquietudes políticas de los mexicanos para convertirse en un cuerpo colegiado propenso a la rutina política, se decidió reformar los procedimientos para la elección de diputados⁹.

Para 1963 se introdujo la modalidad de los denominados *diputados de partido*. La reforma al artículo 54 constitucional y al artículo 127 de la Ley Electoral de 1951 consistió en que el partido que reuniera por lo menos 2.5 por ciento de la votación nacional podía asegurar la asignación de cinco puestos, más uno extra por cada 0.5 por ciento hasta llegar a un máximo de 10 por ciento, con la salvedad de que quien obtuviera 20 curules bajo el principio de mayoría relativa, perdería el derecho a esa designación. Los diputados de partido se asignarían en riguroso orden descendiente, de acuerdo con el porcentaje de votación de los can-

⁹ Valádes, Diego, "El Poder legislativo Mexicano", en **Revista de Estudios Políticos**, No. 4 Julio-agosto 1978, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

didatos del mismo partido en todo el país, y tendrían los mismos derechos y facultades que los electos por el principio tradicional¹⁰.

Con esto se decidió reformar los procedimientos para la elección directa. Si bien los requisitos formales que eran exigidos para los diputados de mayoría y de partido eran los mismos, en el caso de los últimos se considero uno más: pertenecer a un partido político legalmente registrado. Esto se debía a que la posibilidad de candidaturas independientes quedaba descartada, por lo tanto para tener validez debían ser postuladas por un partido político para llenar el requisito formal de diputado de partido.

Antes de esta modificación hay que considerar que la representación de los partidos de oposición dentro de la Cámara de Diputados era muy raquílica, el número máximo que la oposición logró conseguir no representaba más del 18 por ciento del total de sus miembros.

El cuadro 2 muestra la evolución de los porcentajes de votación y representación entre 1964 y 1976, años de vigencia del sistema de diputados de partido. Durante las primeras tres elecciones se aplicó el modelo descrito en el párrafo precedente (1964, 1967 y 1970). En este aspecto interesa destacar tres puntos. El primero es que el PRI vio reducido su margen de sobrerrepresentación, e incluso en 1964 tuvo una ligera subrepresentación, además de que su porcentaje de diputados se mantuvo de manera consistente en torno al 83% de la cámara, contrastando con la situación previa en que normalmente disfrutaba de proporciones superiores al 90%. El segundo consiste en la sostenida sobrerrepresentación del PPS y el PARM, partidos que, de

¹⁰ F. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, Porrúa, México, 1989, pp. 946-947

hecho, en la mayoría de las situaciones no cubrían el requisito mínimo de ley para recibir diputados de partido. En efecto, solamente en 1967 el PPS superó la barrera del 2.5%, pero en todos los otros años, tanto ese partido como el PARM estuvieron muy por debajo, a pesar de lo cual se les beneficiaba con una buena dosis de abuso. El tercer punto relevante es la consistente subrepresentación del PAN, partido que al aumentar de manera sostenida su votación se veía cada vez más castigado por el mecanismo legal¹¹.

CUADRO 2

Porcentajes de votación y de diputados obtenidos por partido. 1964-1976.

PERIODO	PAN	PRI	PPS	PARM
1964				
Votación	11.5	86.3	1.4	0.7
Dips. (abs.)	18	178	9	5
Dips. (%)	9.52	83.3	4.8	2.4
1967				
Votación	12.4	83.3	2.8	1.3
Dips. (abs.)	20	176	10	6
Dips. (%)	9.43	83.5	4.7	2.4
1970				
Votación	13.9	80.1	1.4	0.8
Dips. (abs.)	20	178	10	5
Dips. (%)	9.4	83.6	4.7	2.4

¹¹ Becerra, Pablo Javier, *ibídem*

1973				
Votación	14.7	69.7	3.6	1.9
Dips. (abs.)	23	192	10	6
Dips. (%)	10.9	81.7	4.4	3.0
1976				
Votación	8.5	80.1	3.0	2.5
Dips. (abs.)	20	195	12	10
Dips. (%)	8.4	81.9	5.1	3.8

Fuente: Pablo Javier Becerra, Op. Cit.

Con la introducción de los llamados diputados de partido se buscó corregir algunos defectos de la sobre y subrepresentación que fue acarreado el sistema uninominal simple, cabe señalar que este sistema a través del cual se elegían diputados de mayoría simple, era dividiendo el país en distritos con una población similar, tendió a sobrerrepresentar a la mayoría y subrepresentar a las minorías. En la practica esto se puede corroborar a través de las formas en las cuales el Partido Revolucionario Institucional (PRI) procuraba distribuir las candidaturas por medio de los 3 sectores obrero, campesino y el denominado sector popular. A través de estos grupos, se lograban distribuir los intereses políticos de cada momento, con ello la composición del poder legislativo iba adquiriendo un carácter parcialmente corporativo típico de la representación de intereses. El resultado era que en cada distrito los votos de la minoría carecían de representación y su efecto no era trascendental al sistema.

La reforma, además de formar parte de una nueva faceta del sistema político mexicano, marcó también la liberalización del sistema. Por primera vez se reconoció la existencia de organizaciones partidistas en el país, al mismo se les reconoció como las instituciones necesarias para promover la participación de la ciudadanía en el campo de la esfera

publica. Con este reconocimiento llamado diputados de partido, los partidos de oposición aumentaron su presencia en la Cámara de Diputados. Se buscó reivindicar la importancia del legislativo en el proceso político, derivando de ello un sistema más competitivo y con ello un lento pero constante incremento en el control del Ejecutivo.

Mayoría y representación proporcional

El segundo momento importante en las reformas electorales se da en 1977, la administración lopezportillista impulsó un nuevo proyecto para fortalecer al Poder Legislativo, las modificaciones trataban acerca de su integración y su estructura de funcionamiento. A esta se le denominó Reforma Política, también conocida como Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE), con la cual se construyó un sistema mixto de integración de la Cámara de Diputados (300 de mayoría y 100 de representación proporcional), que abrió la posibilidad de conjugar un sistema que combinaba ambas formas de asignación de curules, resultando de ello la representación proporcional. La representación de la oposición aumentó alrededor de 10 puntos porcentuales a partir de la LOPPE.

Con la introducción de la representación proporcional, el sistema abrió las puertas a un número significativo de opiniones divergentes, al mismo tiempo sus capacidades ayudaron a ampliar la figura supervisora sobre el Ejecutivo, logrando con ello nuevos puntos de equilibrio entre ambos poderes (Ejecutivo-Legislativo).

La necesidad de hacer extensivos los cauces institucionales de expresión a fuerzas políticas que no se habían beneficiado de las reformas previas, dio paso a la instauración del proceso que se denominó reforma política¹².

La innovación de esta reforma es que modificó al artículo 52 en los siguientes términos: "La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales." Con esta ampliación se expresó la presencia de los partidos políticos en una forma que tendía a que la competencia electoral fuera equitativa, así poco a poco el sistema comenzó a dar paso a la consolidación institucional del pluralismo político dentro de la cámara baja.

El resultado de la LOPPE fue un cambio en la manera como se repartían los asientos parlamentarios: de un sistema de mayoría relativa se pasó a uno mixto que incorporó principios de representación proporcional.

Alonso Lujambio menciona que para el PRI (partido hegemónico), el sistema de partidos propuesto suponía dos ventajas y un riesgo. La primera ventaja consistía en que la competencia electoral ya no dependería de un solo partido de oposición (el PAN), sino que de varios que, dada su distancia ideológica, difícilmente se pondrían de acuerdo. La segunda de las ventajas consistía en enfrentar opciones opositoras en las dos bandas del espectro ideológico. El riesgo, por otro lado se encontraba en la

¹² Valades, Diego, Op. Cit. p. 41

multiplicación de partidos en competencia, que ofrecía más salidas electorales a una posible escisión de la elite política posrevolucionaria¹³.

Luego de esta segunda reforma en 1986, se dio otro cambio importante en cuanto al número de diputados que integrarían la Cámara de Diputados pasando de 400 a 500 -300 de mayoría y 200 de representación proporcional- esta vez la reforma incluyó una "cláusula de gobernabilidad", que establecía que: aquel partido que obtuviese por lo menos el 35 por ciento de los votos y fuese mayoritario, alcanzaría por ley el 50 por ciento más uno de los escaños. Por cada punto porcentual extra ese partido obtendría dos diputados más, es decir 4 por ciento de los asientos. Esta cláusula permitía al partido con mayor porcentaje de votación tener la mayoría absoluta en la cámara sin haberla obtenido por la vía electoral¹⁴. Esta cláusula buscó garantizar la permanencia de la mayoría absoluta dentro de la cámara de diputados.

La dirección de los trabajos de la Gran Comisión, y por ende de la Cámara de Diputados, correspondió al partido político que obtenía el mayor número de curules por ambos sistemas electorales (mayoría relativa y representación proporcional), por lo que a él correspondía la responsabilidad de guiarla. Sus funciones eran de carácter administrativo y legislativo, además destacan las tareas políticas que realizó y que eran fundamentales en las relaciones que se mantenían dentro de la Cámara no sólo con sus propios miembros, sino también con los otros poderes, los partidos y las asociaciones políticas.

¹³ Alonso Lujambio, **El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana**, Océano, México, 2000, p. 26

¹⁴ Meyemberg, Yolanda, "La cámara de Diputados y la oposición en México", en Pérez Germán, Martínez Antonia, Op. Cit. p. 126

Bajo este entendido, la Gran Comisión confirmó su condición de máximo órgano de dirección, quedó encargada de despejar el camino a las decisiones de la élite. Esto fue posible gracias a que al presidente se le otorgó la facultad de proponer: la integración de las comisiones legislativas y la decisión de diversas cuestiones de orden administrativo, tales como el nombramiento del Oficial Mayor.

El resultado de la reforma fue una mayor participación de los legisladores, pero sin repercusiones nítidas en el trabajo parlamentario, así los partidos de oposición buscaron de alguna manera poder incursionar a través de la reforma en los distintos procesos político-electorales que trastocaban el poder dentro del recinto.

Los comicios de 1988 dieron origen a una tensión dentro del sistema político, la ausencia de credibilidad en los comicios de 1991 llevaron a promover una nueva reforma para 1993 que busco corregir las anomalías ocurridas en dicho proceso electoral. El camino comenzó suprimiendo la cláusula de gobernabilidad por un mecanismo de asignación de los diputados de representación proporcional de acuerdo con el porcentaje de votación de cada partido¹⁵, el temor que se presentó por parte de los partidos fue que el diseño volvía a ser patente la representación proporcional dentro de la cámara de diputados, donde se había expresado la pluralidad en los últimos años, pero bajo un sistema que ayudaba a mantener una mayoría absoluta de escaños a pesar de que en la practica los partidos políticos no obtuvieran la mayoría absoluta en los votos, dando así la presidencia de la Gran Comisión al partido

¹⁵ Meyemberg, Yolanda, Op. Cit. p. 126

hegemónico, en este sentido hay que mencionar que la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo tuvo una ligera transformación resultado de las nuevas condiciones producto de la mayor representatividad ganada por la oposición. Sin embargo, está no trastoco a la Gran Comisión perteneciendo esta siempre al partido hegemónico.

En el siguiente cuadro, podemos apreciar las principales reformas hechas a la Ley Electoral, las cuales han ido diseñando una mayor participación de los partidos de oposición en las Cámaras, al mismo tiempo, se destaca el incremento en el número de diputados, y su tipo de representación, la cual es de 200 de representación proporcional y 300 mayoría relativa, a partir de 1986.

Como podemos ver la historia del Poder Legislativo Mexicano posrevolucionario cubre varias etapas, determinadas por los cambios en el sistema de partidos con el inicio de la democratización política del país. El proceso se activó en 1988, una vez que la competencia electoral determinó el fin de la hegemonía priísta. De acuerdo a esto, el Ejecutivo se vio en la estricta necesidad de negociar sus iniciativas, por demás necesarias en su proyecto de gobierno, de reforma constitucional. Este paso tan significativo en la Cámara de Diputados hizo que se fortaleciera el Poder Legislativo.

La relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que había sido tradicionalmente una relación de dependencia, como parte de la estabilidad política, ha ido perdiendo ese sentido estricto a partir de que el PRI ya no puede presentarse como el partido capaz de representar los diferentes intereses de la actual sociedad como anteriormente lo hacia.

Durante las últimas tres décadas se tratan de extender las facultades de la institución representativa mexicana, como se demostró en 1974, 1977, 1979, 1982, 1986, 1988, 1992 (en este año destacó la enmienda más representativa que dio mayor apertura a los partidos de oposición, la cual únicamente fue aprobada en la Cámara de Diputados) 1993, 1994 (en ese año el proyecto de modificación de la Ley Orgánica fue enviado a revisión al Senado, aprobándose el 7 de julio), en 1996 y 1999 se expidieron nuevas leyes que sirvieron para establecer la pluralidad parlamentaria.

**PRINCIPALES REFORMAS ELECTORALES PARA INTEGRAR UN GOBIERNO PLURAL
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.**

1963	1977	1986	1991	1993
<p>La Cámara de Diputados se integrará por representantes electos por votación directa, mayoritaria relativa y uninominal, por distritos electorales y complementada con diputados de partido en términos del art. 54 Constitucional.</p>	<p>La Cámara de Diputados se integrará por 300 representantes de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. Se modifica la forma en que se distribuyen los diputados de representación proporcional al dar participación en ellas al partido mayoritario. Se señala que ningún partido podrá obtener más de 350 diputados. Se asegura la mayoría al partido que alcance la mayor votación y no obtenga el 50% más de los votos, mediante su participación en la distribución de diputados de representación proporcional.</p>	<p>La Cámara de Diputados se integrará por 300 diputados de mayoría relativa y 200 de ningún partido obtiene por lo menos 35% de la votación emitida y tampoco alcanza 251 constancias de mayoría relativa, a cada partido político le serán otorgados el número de diputados que requieran para que el total de sus miembros en la cámara, corresponda al porcentaje de votos que obtuvo el partido con el mayor número de constancias de mayoría y votación del 35% hasta completar 251 curules, más dos diputados por cada punto porcentual y hasta menos de 60% al partido con 251 o más constancias de mayoría y votación equivalente o mayor de 35% y hasta 60% de la votación nacional emitida, se le asignarán dos diputados adicionales por punto porcentual por encima del 35%. Si es mayor del 60% y menor del 70% y sus constancias de mayoría no representan su porcentaje de votación, le serán asignados plurinominales para que el porcentaje de diputados en la cámara sea igual al de votos obtenidos</p>	<p>La Cámara de Diputados se integrará por 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. Ningún partido podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios. Ningún partido que obtenga 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. Las diputaciones de representación proporcional que resten después de esta operación, serán asignadas a los demás partidos en proporción con la votación nacional recibida.</p>	

1.1 La integración

El primer apartado, tiene como objetivo: la mención de los integrantes que conformaron la Gran Comisión (GC) como órgano rector del gobierno interno de la cámara de Diputados, en la LV legislatura (1991-1994). Asimismo mencionaremos las comisiones y comités existentes de dicha legislatura con la finalidad de percatarnos de la hegemonía priísta en cuanto a la composición política de la Gran Comisión.

Las reglas de organización y funcionamiento del Congreso de la Unión están contenidas en el Título III de la Constitución y en la Ley del Congreso, donde también es aplicable el reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La Gran Comisión ejerció su último período en la LV Legislatura, como órgano rector de gobierno interno de la Cámara de Diputados. Se integraba por los diputados de un mismo partido político (PRI), la finalidad había sido otorgar un apoyo incondicional al presidente de la República, es decir; lograr consenso entre sus miembros para poder establecer y aprobar las reformas constitucionales fortaleciendo con ello el presidencialismo¹⁶.

La hegemonía adoptada por el partido de gobierno se reflejó en la Ley Orgánica, específicamente en la permanencia del artículo 38 referente a la Gran Comisión. En él se estipulaba "cuando al inicio de una legislatura se hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados

¹⁶ según Linz el presidencialismo inhibe la formación de partidos fuertes ya que se puede competir y acceder al poder sin su apoyo

pertenecientes a un mismo partido político, cuya elección se originase en la generalidad de las entidades; el grupo parlamentario que ostente esa mayoría deberá... organizarse de acuerdo con las siguientes normas".

- I. Los Diputados de una entidad federativa integran la diputación estatal y del Distrito Federal;
- II. Los coordinadores de cada uno de esas diputaciones pasan a formar parte de la Gran Comisión de la Cámara;
- III. Formaran parte de la Gran Comisión los diputados de la mayoría que hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones plurinominales, y aquellos otros diputados que, en su caso, considere el líder de la fracción mayoritaria".

Y su período de instalación se contempla en el artículo 40 de la LOCG:

"La Gran Comisión deberá quedar instalada al iniciarse cada legislatura, más específicamente dentro de los primeros quince días del mes de septiembre en términos del artículo 38 de esta ley¹⁷.

En el siguiente cuadro se contemplan los Diputados que conformaron la Gran Comisión en la LV Legislatura, anexando al mismo tiempo el Distrito Electoral en que fueron electos y año en que iniciaron su militancia priísta.

(Información obtenida del Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano, presidencia de la República, unidad de crónica presidencial, Fondo de Cultura Económica, 4ª edición Nov.1992, 1140pp.)

¹⁷ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 1990.

NOMBRE	ESTADO EN CUYO ESTADO FUERON ELECTOS	FILIACIÓN PARTIDARIA
1.- Fernando Ortiz Arana (Presidente)	Querétaro	PRI 1961
2.-González Fernández José A. (Secretario)	D.F	PRI 1974
3.- Santiago Ramírez César A. (Secretario)	3ª Circunscripción, Chiapas	PRI 1963
4.-Chavero Ocampo Enrique (Vocal)	Jalisco	PRI 1940
5.- Murillo Aizpuru Miguel Ángel (Vocal)	Sonora	PRI 1970
6. - Romero Rosales Armando.	Aguascalientes	PRI 1972
7. -Appel Chacón Rogelio	Baja California	PRI 1963
8. -Vargas Aguilar Mario.	Baja California Sur	PRI 1966
9. -Fuentes Mena Luis Alberto	Campeche	PRI 1971
10. -Pimentel González Oscar.	Coahuila	PRI 1977
11. -Salazar Velasco Rigoberto	Colima	PRI 1968
12. -Bonifaz Trujillo Juan Carlos.	Chiapas	PRI 1974
13. -Rodríguez Cema Fernando	Chihuahua	PRI 1965
14. -Echeverría Ruiz Rodolfo	D.F.	PRI 1960
15. -González Santa Cruz Armando	Durango	PRI 1963
16. -Enriquez Magaña José Guadalupe	Guanajuato	PRI 1954
17. -Ojeda Delgado Gustavo Nabor	Guerrero	PRI 1967
18. -Gil Elordu, José Ernesto	Hidalgo	PRI 1962
19. -Ordorica Pérez Fernando	Edo. de México	PRI 1975
20. -Mendoza Álvarez Jorge	Michoacán	PRI 1957
21. -Becerril Stranffon Rodolfo	Morelos	PRI 1966
22. -Ochoa Zaragoza Rigoberto	Nayarit	PRI 1950
23. -Villareal Garza Rogelio	Nuevo León	PRI 1956
24. -Vera Cervantes Sergio.	Oaxaca	PRI 1974
25. -Jimenez Arroyo Alberto	Puebla	PRI 1975
26. - Muñoz Domínguez Jaime	Quintana Roo	PRI 1972

27. -Hendricks Díaz Joaquín	San Luis Potosí	PRI	1961
28. -Sánchez Unzueta Horacio	Sinaloa	PRI	1961
29. -Gandarilla Carrasco Víctor.	Tabasco	PRI	1970
30. - Madrazo Pintado Roberto	Tabasco	PRI	1969
31. -Muñoz Rocha Manuel	Tlaxcala	PRI	1967
32. - Ortiz Ortiz Héctor Israel	Veracruz	PRI	1958
33. -Carvajal Moreno Gustavo	Yucatán	PRI	1966
34. - Mendicuti Pavón José Ignacio	Zacatecas	PRI	1973
35. - Olvera Acevedo José Marco			
36. - Ojeda Paullada Pedro	1ª Circunscripción, D. F.	PRI	1951
37. -Moreno Uriegas María de los Angeles	1ª Circunscripción, D.F.	PRI	1970
38. -González Avelar Miguel	2ª Circunscripción, Durango	PRI	1964
39. -Romero Deschaps Carlos Antonio	2ª Circunscripción, Tampico	PRI	1961
40. -Guzmán Cabrera Sebastián	3ª Circunscripción, Oaxaca	PRI	1945
41. -Talavera López Abraham	4ª Circunscripción, B. C. S		1964
42. - Rodríguez Lozano Amador	4ª Circunscripción, S.L.P	PRI	1970
43. -Valdivia José Antonio.	5ª Circunscripción, D.F.	PRI	1967

Seguendo con la Ley Orgánica el artículo 38 de la misma establece en los párrafos IV y V lo siguiente:

IV Constituida la Gran Comisión, sus integrantes designarán una mesa directiva que estará compuesta por un presidente, tres secretarios y tres vocales.

V. El líder del grupo parlamentario mayoritario será el Presidente de la Gran Comisión".

La integración de la Mesa Directiva quedó de la siguiente manera:

LV LEGISLATURA 1991-1994

GRAN COMISIÓN (INTEGRANTES)

DIP. MARÍA DE LOS ANGELES MORENO URIEGAS

PRESIDENTA

DIP. MIGUEL GONZÁLEZ AVELAR

SECRETARIO

DIP. RODOLFO BECERRIL STRAFFON

SECRETARIO

Como nos pudimos dar cuenta, los diputados que conformaron la Gran Comisión durante esta legislatura, tienen enraizada la ideología del partido hegemónico, su participación política se establece en un período de transición democrática y pluralidad partidista, formando parte y siendo apoyo de esta.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Gran Comisión se forma con los coordinadores de cada una de las diputaciones de las entidades federativas, pertenecientes a la mayoría absoluta de diputados de un mismo partido político, y es exclusivamente de la Cámara de Diputados.

Posteriormente se integró con los coordinadores parlamentarios de las diputaciones estatales (entidades federativas y el Distrito Federal, es decir, 32 miembros) electos por el principio de mayoría relativa, más dos diputados que hayan obtenido los dos primeros lugares en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, más el líder de la fracción

parlamentaria mayoritaria y un número indeterminado de diputados que considera su líder¹⁸.

Una vez constituida sus integrantes designan una Mesa Directiva compuesta de un presidente, tres secretarios y tres vocales. El líder del grupo mayoritario será el presidente de la Gran Comisión.

Hay que tener presente que el desempeño de la Cámara de Diputados depende en buena medida del trabajo realizado en las comisiones de trabajo. Las comisiones sesionan por lo menos una vez al mes. Sus miembros están obligados a asistir a todas las reuniones. Las comisiones pueden celebrar, además de las ordinarias, reuniones de información y audiencia a las que inviten a participar a representantes de grupos de interés, asesores, peritos o cualquier persona que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate, según los artículos 44 y 45 de la Ley Orgánica.

Las comisiones han sido parte importante en la expedición de los códigos normativos de la sociedad. Tal necesidad fue reconocida desde las primeras experiencias del Congreso, lo cual fue el recurso que benefició el poder del partido hegemónico, debido a que se ha contemplado el interés tanto del Ejecutivo como del PRI de ser únicos protagonistas de la actuación legislativa, sin embargo, se habla de las comisiones como parte de la dinámica social en donde se da la legitimación y socialización de las políticas públicas

¹⁸ Pedroza de la Llave, Susana T., "Una valoración de la Cámara de Diputados. Organización interna, funcionamiento y principales funciones", en **La Cámara de Diputados en México**, Porrúa, México, 2000, p. 22

La articulación de intereses ha sido relevante ya que junto a ellos se da una gran dependencia por la falta de autonomía para hacer más eficiente el trabajo de las comisiones.

La función legislativa se vio en cierta manera alterada, debido a que las funciones asignadas a cada comisión estaban sujetas a la lógica en la que trabaja el sistema y, los intereses que se presentaban al interior de cada una, hay que destacar que el número de comisiones en cada legislatura depende del grado de especialización y el campo de su actividad.

Las comisiones pueden ser consideradas como órganos privilegiados para la toma de decisiones. De acuerdo con Shaw, esto se realiza a través de dos vías: 1) influyendo o determinando la legislación y, 2) supervisando las acciones del Ejecutivo de manera tal que influyan en lo que se hace (o se deje de hacer). Así las comisiones pueden fomentar la participación de los legisladores en tanto la influencia que estos ejercen en las reuniones de trabajo¹⁷.

En el siguiente cuadro se contemplan las comisiones y comités durante la LV legislatura, estableciendo la diferencia entre los integrantes de cada comisión de los partidos políticos de oposición dentro del recinto.

¹⁷ Citado por Paoli Bolio Francisco, **La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura**, Porrúa, México, 2000, p. 53

Cámara de Diputados LV Legislatura (1991-1994)

COMPOSICIÓN POLÍTICA DE LAS COMISIONES

	PRI	%	PAN	%	PRD	%	OTROS	%	TOTAL
Gran Comisión		100	0	0	0	0	0	0	43
Agricultura	48	69	9	13	7	10	6	8	70
Artesanías	18	69	5	19	1	4	2	8	26
Asentamientos Hum. y O.P. 31	31	71	3	7	5	11	5	11	44
Asuntos Fronterizos	35	68	6	12	5	10	5	10	51
Asuntos Hidráulicos	47	51	4	7	5	9	2	3	58
Asuntos Indígenas	26	68	4	10	4	10	4	10	39
Bosques y Selvas	51	85	5	8	1	2	3	5	60
Ciencia y Tecnología	19	63	3	10	3	10	5	17	30
Comercio	56	73	10	13	5	7	5	7	76
Comunicaciones y Transportes	28	70	5	12	3	7	4	10	40
Corrección de Estilo	12	86	1	7	0	0	1	7	14
Cultura	30	75	3	7	3	7	4	10	40
Defensa Nacional	29	72	5	12	2	5	4	10	40
Deporte	24	63	6	16	4	10	4	10	38
Derechos humanos	39	70	8	14	6	11	3	5	56
Dist. Y Mjo, de B. De C. y Ser.	33	72	5	11	5	11	3	6	46
Distrito Federal	53	76	3	4	7	10	7	10	70
Ecología y Medio Ambiente	48	69	6	9	9	13	6	9	69
Educación	53	76	7	10	4	6	6	8	70
Energéticos	41	71	4	7	5	8	8	14	58
Fomento Cooperativo	28	67	9	21	4	10	1	2	42
Ganadería	52	88	4	7	0	0	3	5	59
Gobernación y Puntos Const.	57	77	5	7	4	5	8	11	74
Hacienda y Crédito Público	62	84	5	7	2	2	5	7	74
Información, Gestoría y Quejas;	23	62	5	13	4	11	5	13	37
Jurisdiccional	12	92	0	0	0	0	1	8	13
Justicia	34	68	8	16	5	10	3	6	50

Marina	16	80	2	10	0	0	2	10	20
Patrimonio y Fom. Industrial	43	78	4	7	5	9	3	6	55
Pesca	33	69	6	12	2	4	7	15	48
Población y Desarrollo	30	81	3	8	1	3	3	8	37
Programación, Prpto. y C. P.	59	75	7	9	4	5	8	11	77
Radio, Tv. Y Cinematografía	29	76	4	11	3	8	2	5	38
Reconstrucción del Pal. Ltvo.	4	45	1	11	1	11	3	33	9
Reforma Agraria	45	70	8	13	4	6	7	11	64
Régimen Interno y Conc. Pol.	8	61	1	8	1	8	3	23	13
Régimen, Regl. y Pcas. Parl.	23	67	4	12	2	6	5	15	34
Relaciones Exteriores	52	72	8	11	6	8	6	8	72
Salud	27	73	3	8	4	11	3	8	37
Seguridad Social	26	67	5	13	4	10	4	10	39
Trabajo y Previsión Social	61	78	7	9	3	4	7	9	78
Turismo	50	81	6	10	2	3	4	6	62
Vigilancia de la C. M. de Hda.	34	51	3	7	1	2	4	10	42
Vivienda	32	82	3	8	1	2	3	8	39
Comité de Administración	14	67	4	19	2	9	1	5	21
Comité de Astos. Editoriales	21	84	1	4	0	0	3	12	25
Comité de Biblioteca	9	64	3	21	1	7	1	7	14
Instituto de Inv. Legislativas	14	61	6	26	1	4	2	9	23
% del voto total, 1991	-	61	0	18	0	8	0	13	0
% de la repres. en, la C, de D. -	-	64	0	18	-	8	-	10	0

Fuente: Con base en datos de la Cámara de Diputados.

Puede verse en el cuadro anterior que en la LV Legislatura (1991-1994), nuevamente todas las comisiones contaron con mayoría absoluta del PRI, excepto una la de Reconstrucción del Palacio Legislativo. Dicha legislatura reprodujo otra vez la práctica de la enorme sobre representación del partido mayoritario. Esta vez, toda la oposición pagó con subrepresentación el generoso reparto de posiciones con el que la Gran Comisión favoreció al PRI, esto superó en mucho a los demás

partidos, con ello se explica que el trabajo de los partidos de oposición se viera acotado en gran medida por el dominio del partido hegemónico.

Por otro lado, algunos consideraron que el tamaño de las comisiones siguió siendo absurdo: 13 de 44 comisiones tuvieron 60 miembros o más. Sin embargo aquella legislatura registró avances en otros ámbitos, entre ellos se encuentran ocho comisiones y un comité que fue presidido por opositores (en la legislatura anterior fueron cuatro comisiones y un comité.) Con un avance adicional, que por lo menos permite que los partidos (ya no legisladores) le den continuidad a su trabajo legislativo: el PARM siguió presidiendo la Comisión de Artesanías, lo cual refleja el contenido de sus hondas preocupaciones, el PFCRN repitió en la Comisión de Pesca; el PAN repitió en la Comisión de Fomento Cooperativo y, muy importante, lo hizo también en el Comité de Biblioteca, lo cual permitió al diputado Francisco J. Paoli Bolio continuar un extraordinario trabajo de modernización de una Biblioteca del Congreso caracterizada por su monumental precariedad.

Hasta antes de la reforma de 1994 a la Ley Orgánica del Congreso, la Gran Comisión tenía entre sus funciones proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y el Tesorero, proponer integrantes a las Comisiones y Comités, así como proponer el proyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados, tales funciones pasaron a formar parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que se analizará más adelante.

1.2 Funcionamiento

En el segundo apartado, analizaremos el funcionamiento de la Gran Comisión, a partir, de las normas que establecen su origen, tales como la Constitución en su artículo 70 y los reglamentos internos del Congreso. Así como la finalidad de conocer los mecanismos que permitieron el fortalecimiento de la relación Ejecutivo - Legislativo en la toma de decisiones de la Cámara de Diputados.

De acuerdo al artículo 70, y a las facultades que establece la Ley Orgánica en cuanto a la integración y funcionamiento de la Gran Comisión, podemos decir, que aún cuando en la Carta Magna encontramos normas relativas al funcionamiento de la Cámara, para expedir la ley que regule su actividad interna, el Ejecutivo adoptó las facultades meta constitucionales para poder intervenir en el trabajo legislativo.

En muchas ocasiones, el trabajo de la Gran Comisión se limitaba a discutir los proyectos que el partido hegemónico sometía a su consideración, además los proyectos presidenciales se aprobaban sin mayor discusión, así el presidente a través de su partido y la disciplina que éste imponía podía asegurar la aprobación de los proyectos que presentaba ante el pleno.

La obediencia y la ausencia de crítica, hacían que el trabajo en las comisiones se volviera de tan sólo la representatividad de una sola clase política. Dentro del poder del presidente y del partido se jugaban papeles muy importantes y distintos. Se creó una imagen de autonomía necesaria de decisión para interpretar la correlación de fuerzas económicas y

políticas, dentro de las cuales el presidente siempre representaba la última instancia y pronunciaba la última palabra, con la lógica del poder que todos compartían dentro del congreso. Así cualquier reforma dentro del marco normativo del Congreso era decidida sobre la base de un sólo criterio: el interés del régimen priísta encabezados por el Ejecutivo y representados en el recinto por los legisladores de su partido¹⁹.

Tomando como referencia la Ley Orgánica de la Cámara de Diputados de 1990, en su Sección Segunda, artículo 47 que dice:

La Gran Comisión tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I. Dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas y a las regiones del país, tomando en consideración las propuestas de las diputaciones.
- II. Tramitar y presentar proyectos de resolución, en los casos relativos a la facultad que otorga al Congreso el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- III. Proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero.
- IV. Proponer a los integrantes de las Comisiones y de los Comités.
- V. Proponer el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados.

¹⁹ Bejar, Luisa, **La (Re)institucionalización del Poder legislativo en México**, FCPS, UNAM, 2001, p.5

VI. Coadyuvar en la realización de las funciones de las Comisiones y de los Comités.

VII. Las demás que le confieran esta ley y las disposiciones reglamentarias.

La Gran Comisión pasó a ser de facto, el equivalente a una coordinación de grupo parlamentario mayoritario, entre sus funciones estuvieron la de dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas y a las regiones del país, coadyuvó en la realización de las funciones de las Comisiones de Régimen Interno y Concertación Política, designó al consejero propietario y al suplente ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En el siguiente cuadro se presentan las atribuciones asignadas a la Gran Comisión y a los Grupos parlamentarios a través de la Ley Orgánica.

Atribuciones asignadas en la LOCG de 1979 a la GC y a los GP en la Cámara de Diputados

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

La persistencia de la Gran Comisión y las atribuciones de labores que la Ley Orgánica encargó a los grupos parlamentarios frente a las que asigna a la Gran Comisión, resultan ser las mismas en ambos casos. Con esas reglas la mayoría priísta mantuvo un control indiscutible de los órganos tanto de dirección interna como de las comisiones de dictamen.

El Oficial Mayor dentro de la Cámara de Diputados se encargaba de la administración de bienes e inmuebles, así como de su mantenimiento. Entre sus labores esta también el acuerdo cotidiano con la presidencia de la Gran Comisión para la organización de los trabajos legislativos y el ajuste de calendarios. Es el contacto directo con las autoridades del Poder Ejecutivo Federal para la organización y realización de diversas actividades.

Mientras que el coordinador ejecutivo, controla lo que sucede en las tres direcciones generales (Dirección General de Apoyo Parlamentario, Dirección General de Crónica Parlamentaria y Dirección General de Relaciones Públicas).

De esta manera se refleja que la Gran Comisión tenía un poder que todo alcanza, que todo lo decide, que todo controla y que todo lo puede²⁰. Así al ejecutivo le correspondía la consolidación en la toma de decisiones dentro del poder legislativo, ya que nada se hacía en las cámaras que no estuviera aprobado por el Secretario de Gobernación, desde el simple nombramiento del presidente de la Gran Comisión, hasta la autorización del presupuesto a ejercer por dichos órganos.

²⁰ Santiago Castillo, Javier, "El poder legislativo: de la hegemonía al pluralismo", en **Diálogo y**

Asimismo, el énfasis corporativo y vertical del PRI encajó perfectamente con un partido central, disciplinado, que distribuye en forma periódica posiciones políticas en elecciones no competitivas. Sin embargo, es mucho más eficiente contar con un partido organizado horizontalmente, que con uno basado en organizaciones verticales si se trata de enfrentar una creciente competencia electoral en ámbitos territoriales cerrados que funcionan como compartimentos estancados.

El nuevo énfasis en la "organización territorial" y el debilitamiento del componente corporativo del PRI es la respuesta estratégica obligada para una estructura de competencia creciente, calendarizada sin concurrencia en el tiempo atomizada de manera territorial²¹.

Debate, México, 1999, p. 77

²¹ Lujambio, Alonso. "De la hegemonía a las alternativas. Diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México", en **Política y Gobierno**, II, 1995; p. 32.

1.3 Reformas a la Ley Orgánica para la integración de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP).

Este tercer apartado, se centrará en establecer las dos principales reformas hechas a la Ley Orgánica: una en 1992 promovida por la Cámara de Diputados que estableció un gobierno plural transitorio y dos la aprobación de la reforma en 1994 por parte del Senado. Dichas reformas contemplan la conformación de un nuevo órgano de gobierno interior, que reflejó y legitimó la pluralidad parlamentaria - CRICP-.

El Congreso Mexicano, no ha estado exento de los cambios que se han ido experimentando en otras instituciones. Así hay que recordar que desde la reforma política de 1977, se ha ido modificando el número de integrantes de la cámara de diputados, que pasó de 237 diputados de partido a los actuales 500 legisladores, junto a ello se han introducido importantes reformas a la ley Orgánica del Congreso que recogen las innovaciones introducidas a partir del cambio en el número de legisladores.

A partir de 1979, nuestra Carta Magna sufrió importantes modificaciones en lo referente a la composición y funcionamiento del congreso. Sin embargo, esos cambios no se vieron reflejados ni en la ley Orgánica, ni mucho menos en los reglamentos internos de las cámaras. Tampoco aparecían reflejados en estos órganos normativos la abundante legislación relativa a las elecciones y los partidos políticos, ejemplificada en el Código Federal Electoral de enero de 1987, o el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de agosto de 1990.

En efecto, durante mayo de 1992, la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, presidida por el diputado Miguel González Avelar, formuló una iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso, misma que había sido presentada, en calidad de acuerdo, al Pleno de la Cámara para ser aprobada en la sesión del 13 de mayo de 1992. Después de convenir la necesidad de actualizar la ley Orgánica e incorporar diversas prácticas parlamentarias previamente acreditadas por la vía consuetudinaria.

Dicha propuesta presentada en 1992 persiguió, los siguientes objetivos fundamentales:

- 1) Adaptar los órganos normativos del Congreso a las disposiciones constitucionales y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- 2) Incorporar en la ley Orgánica y en el Reglamento interior aquellos acuerdos parlamentarios aprobados por la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, relacionados con su funcionamiento y organización internos
- 3) Ampliar y desarrollar esos acuerdos e incorporar prácticas parlamentarias deseables para un mejor funcionamiento de las cámaras y el Congreso²².

²² Dictamen con Proyecto. Pp. 10 y 11

En la exposición del Dictamen con proyecto de Decreto para reformar la Ley Orgánica, del 2 de diciembre de 1992 hacía alusión a la imperiosa necesidad de contar, entre otras cosas, con un nuevo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, dado que el vigente tenía ya más de medio siglo, por haber sido promulgado desde el primero de marzo de 1934. El Dictamen agregaba que, con motivo de la reforma política de 1977, el Congreso Mexicano experimentó toda una serie de reformas en su composición y funcionamiento, las cuales exigían ya una modificación al Reglamento Interior, misma que, sería pospuesta, a pesar de promulgarse una nueva Ley Orgánica del Congreso en 1979, la cual únicamente previó, en un simple artículo transitorio, que en tanto se elaboraran los reglamentos interiores y de debates para ambas cámaras, continuaría vigente el Reglamento de 1934, "prolongándose así por más de trece años lo que había de tener un carácter provisional"²³.

El proyecto mencionado propuso, en consecuencia, reformas, adiciones y modificaciones a 42 artículos de la ley Orgánica del Congreso, entre las que sobresalen los siguientes: regular mejor, en el artículo 8º, la ceremonia de apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso, en concordancia con el artículo 69 constitucional, para que durante el informe presidencial "no procedan interpelaciones, ni exposiciones de hechos, o alusiones personales por parte de los legisladores"²⁴". Derogar la sección tercera del artículo 26, referida al "Recurso de Reclamación", por no coincidir ya con el texto constitucional²⁵.

²³ H. Cámara de Diputados LV Legislatura Dictamen con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos México. 1992. Pp 5

²⁴ Ibid. p. 21

²⁵ Ibid. p. 21

Recoger en el artículo 28 la práctica parlamentaria vigente, según la cuál la Mesa Directiva se integra no tan sólo con miembros del partido mayoritario, sino con un presidente y tantos vicepresidentes como fracciones parlamentarias existan en la Cámara. Establecer tanto la conducción rotativa de las sesiones entre el presidente y los vicepresidentes de la Mesa, como la integración plural y mensualmente rotativa de la gestión de la Secretaría y la Prosecretaría. Consagrar, en el artículo 46 de la Ley (de hecho quedaría así en el artículo 44 de la ley aprobada en julio de 1994), la institución de la práctica parlamentaria acordada por los diversos grupos parlamentarios de la LV Legislatura, para que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política sea la encargada de optimizar, de manera plural, la conducción política de la Cámara, erigiéndose así en el órgano de Gobierno de la misma, para entre muchas otras funciones, proponer a los diputados que integren las Comisiones y los Comités; proponer el presupuesto anual de la Cámara de Diputados y proponer la designación del Oficial Mayor y del Tesorero.

Todas estas funciones, previamente desempeñadas por la Gran Comisión, se ejercieron en la práctica parlamentaria de los últimos tres años por la nueva Comisión (1997-200). Se dio corresponsabilidad a todos los grupos parlamentarios de la Cámara fortaleciendo, la consagración de la Ley Orgánica de 1994: el carácter pluralista de la nueva vida parlamentaria del país.

La división especializada de funciones recogida como práctica parlamentaria consuetudinaria en el proyecto de reforma de 1992, quedaría consagrada en los artículos 38 al 47 de la Ley Orgánica del Congreso, aprobada en julio de 1994²⁶.

²⁶ H. Cámara de Senadores, Minuta del Decreto que modifica y Adiciona la Ley Orgánica del

El proyecto también previó la disposición de recursos para los grupos parlamentarios atendiendo a la importancia cuantitativa de los mismos, también incluyó a las nuevas Comisiones aprobadas, entre otras, la de Régimen Interno y la del Instituto de Investigaciones Legislativas.²⁵

Finalmente, se dejaron a criterio del Senado, todas las modificaciones que pudieran afectar a éste directamente. Debido a que la relación con el senado se establece desde la constitución ya que ninguna Cámara tiene el poder de prevalecer sobre la otra. La ley es el resultado de la voluntad convergente de dos órganos distintos. A menos que haya acuerdo entre la mayoría en la Cámara de Diputados y senadores no podrá realizarse ningún intento por producir cambios legislativos²⁷.

Quedaba así en manos del Senado, a partir de diciembre de 1992, la tarea de colaborar con la Cámara de Diputados en el proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Congreso. Misma que sería especialmente ardua y laboriosa para el Senado, en función de las trascendentes reformas que modificarán su composición al quedar establecido, en septiembre de 1993, una duplicación en el número de integrantes de dicha Cámara²⁸.

Congreso General de /os Estados Unidos Mexicanos, México DF, Salón de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores. 6 de julio de 1994. Pp. 20-25, mismas que incluyen los artículos 38. 39. 40. 41, 42, 43, 44, 45, 46 y 47 referentes a la integración y funciones de la Gran Comisión y de La Comisión de Régimen interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados. En adelante citaremos este documento simplemente como Ley Orgánica del Congreso (1994).

²⁵ Dictamen con proyecto. 1992. pp. 15-16

²⁷ Nacif, Benito Ob. , Cit. pp. 3.

²⁸ El senado ha sido un órgano de tamaño más estable desde la entrada en vigor de la constitución de 1917 hasta 1934 creció de 54 a 68 escaños. Sin embargo a partir de las enmiendas constitucionales de 1993 él numera de senadores por estados se duplicó y esta formado por 128

La Legislatura LV, significó un avance en la institucionalización de la Cámara de Diputados. Al inicio de ésta las importantes reformas a la Ley Orgánica del Congreso institucionalizaron nuevas prácticas que se venían presentando de manera informal.

Entre otros cambios, los más sobresalientes fueron la carta de naturalidad a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que surgió en noviembre de 1991. Tenía como intención funcionar como el órgano de gobierno, pero no ejerció como tal, debido a que la Gran Comisión tenía aún el control político del Congreso por constituirse por una mayoría priísta. La compleja situación de las fuerzas políticas en el Congreso llevó a que el bloque opositor, formado por PRD, PAN, PT y PVEM, lograra sólo acuerdos para el gobierno interior de la Cámara de Diputados²⁹.

Así al inicio de la LV legislatura se aprobó un punto de acuerdo en donde firmaban los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la cámara para crear la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP).

La intención de este acuerdo fue establecer un órgano de gobierno que fungiera como enlace, apoyo y coordinación de los grupos parlamentarios, a la vez que en su integración reflejó una composición plural de la Cámara³⁰. Con ello se especificaron sus atribuciones y

legisladores actualmente.

²⁹ Santiago Castillo, Javier, "El poder legislativo: de la hegemonía al pluralismo", en **Diálogo y Debate**, México 1999, p.62

³⁰ Acuerdo parlamentario, **Diario de los Debates**, 7 de noviembre de 1991, Cámara de Diputados

prerrogativas, al tiempo que se reguló y respetó, por fin, el tamaño de las comisiones legislativas.

Por otro lado, se estableció, sin reglas suficientemente específicas, la forma en que se integrarían las comisiones. Así el artículo 47 de la nueva LOC dice:

Las Comisiones se integran por no más de treinta diputados electos por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Cuidando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes. A este efecto se tomará en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario³¹.

La Gran Comisión ya no se integró solamente con los coordinadores de las diputaciones estatales, sino también se le agregaron a estos 32 diputados los diputados de la mayoría que figuraron en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones plurinominales.

Por otro lado, y con el mismo objeto, el artículo 38 estableció que se sumarían a dicha comisión "aquellos otros diputados que, en su caso, considere el líder de la fracción mayoritaria". Es por ello que la Gran Comisión contó en la Legislatura LVI (1994-1997) con 51 diputados.

En 1994, con las reformas realizadas a la ley orgánica, la Comisión de Régimen Interno pasó a formar parte del texto de la Ley heredando las

del H. Congreso de la Unión

³¹ Ley Orgánica 1992.

funciones que realizaba la Gran Comisión. Entre las cuales están las de presentar la lista de las comisiones tanto ordinarias como especiales que trabajarían en el congreso.

Por lo anterior, podemos recapitular que las principales iniciativas propuestas tanto por el PRI, como por los partidos de oposición, lograron modificar el régimen presidencialista mexicano.

En el siguiente cuadro se presentan las principales iniciativas que modificaron dicha Ley entre 1979 y 1999. En el cual se establecerán: fecha de expedición, el partido que la propone y la propuesta, esto con la finalidad de ver cómo se iba gestando el nuevo sistema de partidos, es decir, indicar la conformación del primer gobierno interno de transición en la cámara baja.

Iniciativas para modificar la LOCG entre 1979 y 1999

Fecha	Partido	Propuesta
28/XXI/1979	PAN	Fijación de plazo máximo para la presentación de iniciativas presidenciales.
3/XII/1980	PRI	Asignación de facultades legislativas a las comisiones de trabajo, con restricciones señaladas por la asamblea.
3/XII/1980	PAN	Dar por aprobada una iniciativa luego de un plazo por ausencia de dictamen.
6/X/1981	PSUM	Creación de una estación radiodifusora del Congreso y asignación de tiempo en televisión para sus miembros.
20/X/1981	PRI	Organización de un sistema de información para los diputados.
28/X/1981	PAN	Retiro de la competencia del Congreso para aprobar permisos de aceptación, uso de condecoraciones y servicios a gobiernos extranjeros.

28/III/1984	PST	Retiro de la facultad de iniciativa al Poder Ejecutivo.
30/X/1984	PDM	Creación de la Comisión Ordinaria de Policías y Seguridad Pública.
10/X/1985	PAN	Establecimiento de un nuevo formato para el desarrollo de las sesiones ordinarias.
10/X/1985	PAN	Aprobación por el pleno del presupuesto de administración de la Cámara de Diputados.
5/XII/1985	PDM	Aplicación de multas a los presidentes de comisiones que se nieguen a dictaminar una iniciativa después de 30 días de su presentación.
10/X/1985	PSUM	Aprobación por el pleno del presupuesto de administración de la Cámara.
21/X/1986	PSUM	Aplicación del mismo procedimiento de revisión de la Cuenta Pública al presupuesto de la administración de la Cámara.
12/XI/1986	PAN	Creación del Comité de presupuestos para la elaboración y presentación ante el pleno del presupuesto de la Cámara.
29/XII/1986	PAN/ PSUM PDM/PRT /PMT	Modificación de la composición de la Comisión Permanente del Congreso para asegurar que en ella estén representados todos los grupos parlamentarios en proporción al número de sus integrantes.
2/X/1987	PMS	Proyecto de Ley Orgánica para el Congreso General.
17/XII/1987	PRI	Creación de un capítulo en la LOCG relativo al funcionamiento de su biblioteca.
23/XII/1987	PRI	Proyecto de Ley Orgánica para el Congreso General.
Diciembre/ 1992	PAN, PRD, PT, PVEM	Proyecto que reforma adiciona y deroga diversas disposiciones del la Ley Orgánica del Congreso General.
1994		Se integra al texto de la Ley Orgánica la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política
1997	PAN, PRD, PT, PVEM	Se formula el acuerdo parlamentario que propone la integración y funcionamiento de la CRICP
agosto /1999	PVEM	Propone el cambio de la CRICP a la Junta de Coordinación

Política para la LVIII Legislatura.

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

Como puede observarse muchos fueron los proyectos de reforma que se comenzaron a plantear a partir de la LIII legislatura. Sin embargo, ninguno tuvo un apoyo general para llevarse a cabo. Hasta 1992 con el acuerdo creado por el grupo de los 4 (PAN, PRD, PVEM, PT) para la integración la comisión de transición la CRICP, con dichas reformas se estableció una nueva dinámica parlamentaria dentro del la cámara baja.

En conclusión, se repite que uno de los datos más significativos del período fue la hegemonía del partido en el gobierno (PRI), de la Cámara, todas las comisiones, órganos internos, y aún con la precariedad del sistema la llegada de la oposición a las presidencias de comisiones, significó un avance en la pluralización política de las funciones internas de la cámara.

Capítulo II

La Comisión de Regimen Interno y Concertación Política (CRICP).

CAPITULO 2

LA COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO Y CONCERTACIÓN POLÍTICA (CRICP).

2.1 Antecedentes e instauración de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

En este primer apartado, señalaremos los mecanismos que dieron origen a la conformación de la (CRICP), es decir, los principales acuerdos propuestos por los coordinadores parlamentarios, que llevaron a introducir de manera informal al gobierno interno de la cámara de Diputados.

En noviembre de 1991 dentro de la LV Legislatura (1994-1997) se estableció uno de los principales acuerdos parlamentarios que introdujeron la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), la cual quedó formalmente instalada en la LVII Legislatura (1997-2000). La intención era que funcionará como Órgano de Gobierno, de enlace, apoyo y coordinación de los grupos parlamentarios. Su integración reflejó la composición plural de la Cámara.

Su principal característica fue la reunión de los coordinadores de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados a quienes se les tomaría en cuenta para las diversas decisiones. La que la presencia parlamentaria de los partidos de oposición no trastocaba la función legitimadora del régimen, al contrario, esa presencia la reforzaba.

La CRICP no ejerció como tal debido a que la entonces Gran Comisión tenía el control Político del cuerpo cameral, pues estaba constituida por la mayoría priísta. Esta coexistencia de los dos órganos de

Gobierno se daba dentro de la dirección hegemónica de los diputados del partido oficial. El mismo presidente de la Gran Comisión lo era de la CRICP, tanto en la LV como en la LVI legislaturas.

De acuerdo a lo anterior, la integración de la CRICP junto con la Gran Comisión se presenta en el siguiente cuadro, se deja claro que María de los Angeles Moreno fue al mismo tiempo presidenta de la Gran Comisión en dicha legislatura, (ver cuadro del apartado 1.2 Integración)

<p style="text-align: center;">COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO Y CONCERTACIÓN POLÍTICA LV LEGISLATURA 1991-1994</p> <p style="text-align: center;">DIP. MARÍA DE LOS ANGELES MORENO URIEGAS GRUPO PARLAMENTARIO PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL <i>PRESIDENTA</i></p> <p style="text-align: center;">DIP. DIEGO FERNÁNDEZ DE CEVALLOS GRUPO PARLAMENTARIO PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</p> <p style="text-align: center;">DIP. RICARDO VALERO GRUPO PARLAMENTARIO PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA</p> <p style="text-align: center;">DIP. ALBERTO MARCOS CARRILLO ARMENIA GRUPO PARLAMENTARIO PARTIDO FRENTE CARDENISTA DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL</p> <p style="text-align: center;">DIP. ADOLFO KUNZ BOLAÑO GRUPO PARLAMENTARIO PARTIDO AUTÉNTICO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA</p> <p style="text-align: center;">DIP. CUAUHTÉMOC AMEZCUA DROMUNDO GRUPO PARLAMENTARIO PARTIDO POPULAR SOCIALISTA</p>

El propósito era dar corresponsabilidad a todas las fracciones en el Gobierno Interno de la Cámara, dejando claro que había un carácter pluralista constituido desde las elecciones de 1988.

A partir de las reformas antes mencionadas se introdujo legalmente la CRICP en 1994 y la conformación del grupo de los 4 (PAN, PRD, PT y PVEM),

los cuales echaron por tierra cualquier esfuerzo por continuar con el esquema establecido, aprobando con mayoría la reforma donde se mencionaba que la CRICP operaría entonces como el Órgano de Gobierno. La importancia de este Órgano es que eliminaba a la Gran Comisión como el Órgano de Gobierno Interno. El resultado de esto era que el partido con mayoría que dominaba la Gran Comisión, tenía garantizada bajo un sistema diseñado para crear mayoría que le fuera favorable en la CRICP.

En 1997 el escenario para integrar la LVII legislatura se dificultó con el resultado de las elecciones federales. Marcó un nuevo desplome de la votación a favor del PRI produjo el primer cataclismo en la integración de la Cámara de Diputados, ya que por primera vez, este partido pierde la calidad de mayoría absoluta y se enfrentó a la inédita experiencia del llamado "bloque opositor" (G-4).

En ese año, México vivió por primera vez la experiencia que algunos han llamado "gobierno dividido" (Lujambio Alonso).

Sin embargo, hablar de "gobierno dividido" para describir la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el periodo de la LVII Legislatura, fue la ausencia de una fuerza mayoritaria absoluta en la Cámara de Diputados.

Debe tomarse en cuenta que las dos principales fuerzas opositoras en la ésta cámara (PRD y PAN) mantuvieron durante estos años una conducta diferente. Si bien los acuerdos iniciales que dieron origen al G-4 le permitieron imponer una nueva forma de gobierno interior en la Cámara de Diputados, las dos oposiciones mantuvieron posturas no pocas veces

divergentes en la agenda legislativa y en la posición concreta respecto de cada iniciativa, lo que llevó a la configuración de mayorías cambiantes.

El sistema político se transformó paso de un sistema de partido hegemónico a un sistema multipartidista en elecciones competitivas, es decir se dio el paso del ejercicio monopólico del poder, al ejercicio del poder compartido¹.

Para la instalación de la LVII legislatura (1997-2000) se dio una intensa batalla, se dieron dificultades legales y políticas en las que el PRI con la mayoría en el Senado descalificaba toda acción por constituir el gobierno interno de la Cámara baja, declarándola como "ilegal" en los procedimientos que se estaban construyendo a fin de iniciar el trabajo Legislativo.

El hecho de que ningún partido político logró obtener la mayoría de los escaños eliminó una de las condiciones necesarias que se venían ejerciendo para la integración de la Gran Comisión: la presencia de un partido que contara con la mayoría absoluta de los escaños dentro de la Cámara.

Después de una crisis de institucionalidad, se resolvieron una serie de acuerdos político en torno a la forma en que debía funcionar la Legislatura en su etapa inicial. Fue posible continuar con la transición democrática del país con base en una nueva etapa donde el equilibrio y división de poderes sería el principio del trabajo Legislativo para establecer un

¹ Lujambio, Alonso, **El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana**, Océano, México, 2000, p.21

gobierno compartido que recogiera la pluralidad que vivía el sistema político.

Se produjo por primera vez una distribución de curules donde el PRI (partido hegemónico anteriormente), no figuraba como el vértice del Gobierno Interno de la Cámara baja.

Distribución Original de Asientos en la Cámara de Diputados (1997-2000)

PARTIDO	ASIENTOS	PORCENTAJE
PRI	239	47.8%
PAN	121	24.2%
PRD	125	25%
PT	7	1.4%
PVEM	8	1.6%
TOTAL	500	100%

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (formada con los coordinadores parlamentarios de los cinco partidos representados en la Cámara: PRI, PAN, PRD, PT y PVEM), se convirtieron en el Órgano que dio un mayor dinamismo en el derecho parlamentario de México. Se originó un nuevo equilibrio de poderes. Ahora el dilema para el partido hegemónico se centró en el manejo de la competencia interna entre camarillas y grupos políticos, de clara periodicidad².

En el siguiente cuadro, se destacan las posiciones perdidas por el PRI, observando la carencia de mayoría en la cual, se había constituido la dirección de la Gran Comisión. Con ello el panorama para los impulsores

² Lujambio Alonso, Ob Cit. p.22

del cambio se presentó distinto en el inicio de la misma. Se percibió que el poder presidencial se había transformado, ya no era quien lo decidía todo.

POSICIONES POLÍTICAS PERDIDAS POR EL PRI (1985-2000)

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

Fuente: Bejar, Luisa, La re(institucionalización del Poder legislativo en México, FCPS, UNAM, 2001.

Para la integración de esta legislatura la situación se planteó como el estado de transición del gobierno interno, debido a que esta vez el PRI había perdido el predominio que le daba la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, dando lugar a que ningún partido la alcanzara. Se dio el impulso a las negociaciones y acuerdos anteriormente contraído por las diversas fuerzas políticas.

El siguiente paso, fue suscribir un *Acuerdo Parlamentario* que definió las funciones y la organización de la CRICP el 4 de septiembre de 1997.

ACUERDO

Primero. Con fundamento en la fracción I del artículo 77, en relación con el artículo 70 de la Constitución y en lo conducente, los artículos 30. Primer párrafo, 31 al 37, 42 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos y 70 reglamentario para el Gobierno Interior de; Congreso general, se integra la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Segundo. La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se integrara con los coordinadores que haya designado cada grupo parlamentario en los términos del artículo 32 de la Ley Orgánica del Congreso. Cada grupo designara un integrante alterno, quien podrá ser reemplazado en cualquier momento. La presidencia será rotatoria.

Tercero. La comisión tomará sus decisiones por consenso. En caso de que no se logre el consenso, se procederá a utilizar el voto ponderado para decidir. Cuando se utilice el sistema de voto ponderado, cada coordinador representara tantos votos como legisladores estén incorporados a su grupo parlamentario al momento de aprobar este acuerdo³.

Cuarto. La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Tendrá las atribuciones siguientes:

³ Para considerar el voto ponderado la distribución de los asientos en la Cámara de Diputados en el periodo 1997-2000 quedo de la siguiente manera: PRI con 239 (47.8%), PAN 121 (24.2%), PRD 125 (25%), PT 7 (1.4%), PVEM 8 (1.6%), siendo un total de 500 diputados (100%).

- I. Suscribir acuerdos parlamentarios relativos a los asuntos que serán desahogados en el pleno de la Cámara.
- II. Contribuir con la mesa directiva a organizar y conducir los trabajos camarales.
- III. Proponer a los integrantes de las comisiones y comités y coadyuvar al mejor desarrollo de sus funciones.
- IV. Proponer al pleno el proyecto de presupuesto anual de la cámara de Diputados y
- V. Proponer al pleno los nombramientos de oficial mayor y tesorero.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política establecerá las reglas de procedimiento necesarias para hacer efectivas las anteriores atribuciones.

Quinto. Durante los periodos de sesiones de la cámara, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se reunirá por lo menos una vez a la semana, para tratar los asuntos de su competencia.

Sexto. La comisión dispondrá de un local adecuado en las instalaciones de la Cámara y contara con el personal y los elementos necesarios para el desempeño de sus funciones.

Séptimo. La presidencia de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, será rotada cada seis meses, entre los coordinadores de los grupos parlamentarios.

- a) Convocar a reuniones de la Comisión, por si o a petición de algún otro miembro de la misma.
- b) Conducir las reuniones de la Comisión.
- c) Presentar, previa consulta con los integrantes de la Comisión, el orden del día conforme al cual se desahogarán las reuniones.
- d) Proveer lo necesario para la debida ejecución de los acuerdos que se tomen.

Octavo. El orden de rotación será de la siguiente manera:

PAN, septiembre 1997 a febrero 1998; PRD, marzo a agosto de 1998; PRI, septiembre 1998 a febrero 1999; PVEM marzo a agosto de 1999, PT, septiembre 1999 a febrero 2000.

*El sexto periodo deberá ser sorteado entre los cinco coordinadores de los grupos parlamentarios⁴.

Estos cambios en la Ley Orgánica consolidaron un esquema compartido de poder, donde las fracciones parlamentarias estaban representadas, pero además establecieron nuevos mecanismos para resolver los problemas a los que se enfrentaban por la ausencia de una mayoría absoluta.

Con la mayor presencia de otros partidos políticos se comenzó a fortalecer la independencia del Legislativo ante el Ejecutivo. Esto demostró que se pueden limitar las atribuciones del Poder Ejecutivo sin dañar por ningún motivo las responsabilidades que éste contrae ante la nación.

⁴ **Diario de los Debates**, LVII Legislatura, Año 1 No. 4, Congreso de la Unión, 4 de septiembre 1997, México, pp. 74-76

La modificación de la correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados, tuvo una serie de repercusiones democratizadoras. Ellas se perciben desde diversos ángulos. Una es que se produjeron actos que limitaban al Poder que había sido largamente hegemónico; y es que democracia es poder limitado. Otra, es que se dio paso a la pluralidad, reconociéndose los derechos de las minorías y aceptando reglas del conjunto que permitieron la expresión libre y respetada de esa pluralidad de fuerzas. Una más es que se incrementó la legitimidad de las decisiones que se hicieron por acuerdo de diversas fuerzas políticas que integraron el Poder Legislativo⁵.

⁵ Paoli Bolio, Francisco, **La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura**, Porrúa, México, 2000 pp.9

2.2 Integración

En el segundo apartado, destacaremos la participación que tuvieron los Coordinadores de cada una de las fracciones parlamentarias. Al mismo tiempo se elaboró un cuadro con los principales integrantes de la LVII Legislatura, señalando el Distrito Electoral donde fueron electos y las fechas de filiación de los integrantes del partido al que pertenecían, esto para apreciar las diferencias entre un gobierno hegemónico y uno con pluralidad parlamentaria.

Dadas las características de la LVII legislatura la CRICP se integró de manera diferente a como lo hizo en legislaturas anteriores. La nueva composición camaral fue una parteaguas en la historia parlamentaria de México. Marcó una línea divisoria entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo, con lo cual se logró una mayor independencia en el trabajo camaral.

En este punto es preciso señalar lo que dice a Przewoski:

“El tránsito a la democracia tiene siempre lugar en dos fuentes: primero contra el orden político autoritario que se busca eliminar y, el segundo contra los propios aliados en esa lucha por la ocupación de mejores posiciones políticas bajo el nuevo arreglo institucional. Entonces los actores políticos comprometidos con ese proceso tienen que favorecer la construcción de instituciones democráticas, las fuerzas antiautoritarias han de unirse en contra del régimen en el poder, pero para que logre el avance de su organización bajo estas nuevas reglas del juego se debe competir con los aliados. Esta disyuntiva cobra especial relevancia a partir de los resultados

electorales de 1997, ya que brindaron a los partidos de oposición la oportunidad de integrar una coalición mayoritaria en la Cámara de Diputados⁶.

De acuerdo a lo anterior, es necesario precisar que la LVII Legislatura, se integró de la siguiente manera:

(Información obtenida de consulta directa al personal de información y orientación de cada una de las coordinaciones parlamentarias de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como del libro Quién es quién en el Congreso, publicado por el Instituto de estudios para la Transición Democrática A. C.)

PRD	ESTADO EN CUYO DISTRITO FUERON ELECTOS	FILIACIÓN PARTIDARIA
1.- Gómez Álvarez Pablo (Coordinador General)	D.F.	(P.C.M. 72-81) (P.E.S.U.M. 81-87) (P.M.S.87-88) (F.D.N.- P.R.D.1988)
2.- Sodi de la Tijera demetrio (Vicecoordinador General)	D.F.	(P.R.I. 75-94) (P.R.D. 1994)
3.- Batres Guadarrama Lenia. (Presidenta de debates del Pleno)	4a Circunscripción, D.F.	P.E.S.U.M. 82-85) (P.R.S. 85-88) (F.D.N.-P.R.D. 1988)
4.- Salcedo García Pedro. (Coordinación de Administración interior)	D.F.	Postulado por el PRD como candidato externo al partido.
5.- Martín del Campo Jesús (Coordinador de Proceso legislativo)	D.F.	F.D.N. - P.R.D. 1988
6.- Maldonado Bautista Samuel (Coordinador de Política interior)	Michoacán	(PRI hosata 1987) (FDN-PRD 1988)
7.- Velasco Oliva Cuahutémoc (Coordinador de Finanzas Públicas)	D.F	PRI 1979 -1995. El PRD lo postulo como candidato externo.

⁶ Citado por Przeworki, "Democracy as a Contingent Outcome of Conflict", en J Elster y R. Slagstand, **Constitutionalism and Democracy**, Cambridge University Press, Cambridge, 1988

8.- González davar Juan José (Coordinador de Desarrollo Económico)	3ª Circunscripción, Oaxaca	Postulado por el PRD como candidato externo al partido
9.- Valdés Arias Sergio (Coordinador de Integración parlamentaria)	Edo. De México	PRI 1976-1997 PRD 1997
10.- Alonso Raya Miguel (Coordinación de Política Social)	1ª Circunscripción, Guanajuato	PST 73-87 PMS 87-89 FDN-PRD 1989
11.- Vázquez Osorno Violeta (Coordinador de Desarrollo y Medio Ambiente)	4ª Circunscripción, D.F	PMT 78-87 PMS 87-89 FDN -PRD 1989
12.- Heredia Zubieta Carlos (Coordinador de relaciones Exteriores)	2ª Circunscripción, Tamaulipas	FDN -PRD 1989
13.- Jiménez Flores Patria (Coordinadora de Seguridad y Justicia)	4ª Circunscripción, D.F	Postulada por el PRD como candidata externa al partido PRD 1989
14.- Gallegos Araujo Fabiola (Coordinadora de Equidad Social)	5ª Circunscripción, Guerrero	
15.- Cantú Najera Israel (Coordinador de Comunicación Social)	3ª Circunscripción, Veracruz	PSUM 81-87 PMS 87-88 FDN-PRD 1989.

PAN

16.- Medina Plascencia Carlos (Coordinador General)	1ª Circunscripción, Guanajuato	PAN 1976
17.- Alcántara Soria Juan Miguel (Subcoordinador de Política Jurídica)	1ª Circunscripción, Guanajuato	PAN 1970
18.- Vicencio Acevedo Gustavo Arturo (Subcoordinador de Política Social)	5ª Circunscripción, Edo. de México	PAN 1978
19.- Preciado Coronado Felipe de Jesús (Subcoordinador de Campo y Recursos Naturales)	1ª Circunscripción, Jalisco	Postulado por el PAN como candidato externo al partido
20.- Espinosa Torres patricia (Subcoordinadora de Educación e Información)	2ª Circunscripción, Querétaro	PAN 1987
21.- Jáuregui Robles Sergio Cesar (Subcoordinador de	2ª Circunscripción, Chihuahua	PAN 1981

Política Jurídica Social)

PRI

22.- Núñez Jiménez Arturo (Coordinador)	Tabasco	PRI 1969
23.- Herrera Beltrán Fidel (Vicecoordinador de relaciones con Grupos Parlamentarios)	Veracruz	PRI 1970
24.- Ocegüera Ramos Rafael (Vicecoordinador de Trabajo en Comisiones)	Sinaloa	PRI 1968
25.- Jackson Ramírez Jesús Enrique (Vicecoordinador de Información y Apoyo a las Diputaciones estatales y D.F.)	1ª Circunscripción, Sinaloa	PRI 1970
26.- Juan López María de las Mercedes (Vicecoordinadora de relaciones Partidistas)	4ª Circunscripción, D.F	PRI 1982
27.- La Madrid Sauza José Luis (Vicecoordinador de Debate y Práctica Parlamentaria)	1ª Circunscripción, Jalisco	PRI 1952
28.- Jiménez Macías Carlos (Vicecoordinador de Comunicación Social)	2ª Circunscripción, san Luis Potosí	PRI 1967

PT

29.- Cantú Garza Ricardo (Coordinador)	2ª Circunscripción, Nuevo León	PT 1990
30.- López López José Luis (Vicecoordinador)	3ª Circunscripción, Chiapas	PT 1990
31.- Cruz Martínez Juan (Vicecoordinador)	2ª Circunscripción, Durango	PT 1990
32.- Acosta Zavala Gerardo	3ª Circunscripción, Veracruz	PT 1990
33.- Barbosa Llamas Maximino	1ª Circunscripción, Jalisco	Postulado por el PRD como candidato externo. En 1998 se va al grupo parlamentario del PT
34.- Deniz Macías José Adán	Colima	PAN 95-97; PT 1998
35.- Maciel Ortiz María Mercedes	1ª Circunscripción, baja California	PST; PMS; PRD; PT
36.- Patiño Pozas Luis	5ª Circunscripción, Michoacán	PT 1990
37.- Pedro Cortés Santiago Gustavo	Durango	PT 1990
38.- Garza Vázquez Miguel	2ª Circunscripción	PVEM 95-98

PVEM	Estado en cuyo Distrito fueron electos	Fillación Partidaria
39.- González Martínez Jorge Emilio (Coordinador)	4º Circunscripción, D.F	PVEM 1987
40.- Velasco Rodríguez Verónica (Vicecoordinadora)	5ª Circunscripción, Edo de México	PVEM 1994
41.- Bazán López Aurora	3ª Circunscripción, Oaxaca	PVEM 1992
42.- Jiménez Taboada Alejandro	1ª Circunscripción, Baja California Sur	PVEM 1991
43.- Lavara Mejía Gloria	5ª Circunscripción, Edo. de México	PVEM 1996
Diputados Independientes		
44.- Chabola García Rogelio	Guanajuato	PAN 1984
45.- Ebrad Casaubón Marcelo Luis	4ª Circunscripción, D.F	PRI 76-95 PCD 1995 Postulado por el PVEM a la LVII Legislatura como candidato externo, separándose inmediatamente del partido.
46.- Ofarril Tapia Carolina	4ª Circunscripción, D.F	PRI 72-97 PCD 1997 Postulado por el PVEM a la LVII Legislatura como candidato externo, separándose inmediatamente del partido.

Considerando los cuadros de la integración de la LV y LVII legislatura con las disposiciones formales y reales encontramos una diferencia en términos porcentuales. Significa un incremento de 6.91%, esto nos muestra que no existe considerable diferencia en la conformación de la clase política en una Cámara sin pluralidad parlamentaria y una con pluralidad.

Teniendo como base el artículo 45 de la Ley Orgánica: La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política la integrarán los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros

tantos diputados del grupo mayoritario en la Cámara. La Comisión fungirá como órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara.

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

Fuente: Luisa Bejar, con datos del Instituto Federal Electoral

En el cuadro se puede observar que el arreglo institucional que se había dado en las anteriores legislaturas no se pudo imponer por una diferencia de 13 escaños, esto limitó la posibilidad de obtener la mayoría absoluta. Adicionalmente, aunque su posición en el Senado es menos comprometida, el PRI perdió la posibilidad de aprobar cualquier reforma constitucional sin el apoyo de otras fuerzas en el recinto.

Con la integración propuesta por la CRICP las decisiones se dieron por consenso y, si esto no se lograba, se procedía a utilizar el voto ponderado para decidir. Así cada coordinador representaba tantos votos como legisladores estén incorporados a su Grupo Parlamentario.

Surgió la coalición opositora por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM), y el Partido del Trabajo (PT). Tomaron las riendas del proceso y asumieron la designación de los cargos de dirección dentro de la Cámara de Diputados, asumieron el orden de rotación establecido en el acuerdo anteriormente presentado.

Con esto, el bloque opositor asumió un nuevo orden institucional en el que se distribuyó la presidencia y las secretarías de las comisiones ordinarias. Todo esto bajo un triple criterio: la búsqueda de equidad, la atención al peso cuantitativo de los grupos parlamentarios, y la importancia política atribuida a cada una de ellas.⁷

Para conciliar los intereses de los diferentes partidos, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política presentó un punto de acuerdo donde, se dictaron los lineamientos para repartir las presidencias y las secretarías entre los partidos políticos. Esto se dio con el fin de hacer una supervisión parlamentaria más eficaz y una reorganización del sistema de comisiones que hasta el momento se tenía.

Se suscribió además un punto de acuerdo el 6 de noviembre de 1997 para organizar las sesiones, la discusión, las votaciones y la integración del orden del día, que se discutió y aprobó la misma fecha. El objetivo fue adoptar los lineamientos para dinamizar la actividad legislativa.

⁷ Bejar Luisa, La (re)institucionalización del Poder Legislativo en México, UNAM, p.17

2.3 Funcionamiento.

En este tercer apartado se destaca el funcionamiento y las atribuciones que se le otorgaron a la CRICP, haciendo mención de las coaliciones interpartidarias que tuvieron como finalidad el desahogo y apoyo del trabajo legislativo.

En la conformación de las comisiones y comités se fue haciendo necesario el reconocimiento de las coaliciones interpartidarias, plurales y negociadas dentro del trabajo legislativo. La negociación dejó de constituirse como una práctica legitimadora de las propuestas gubernamentales, convirtiéndose en una práctica obligada también a nivel procedimental⁸, para evitar la parálisis parlamentaria.

Paoli Bolio menciona 2 elementos que deben destacarse, En la última CRICP, integrada en septiembre de 1997, ya no hubo más integrantes de esa Comisión de Régimen Interno que los coordinadores de los grupos parlamentarios, y se estableció que sus resoluciones se harían por consenso y, si éste no se lograba, los coordinadores tendrían voto ponderado, atendiendo a la proporción de votos que los grupos tenían en el pleno.

El segundo elemento, es el amplio conjunto de facultades que se otorgó a la CRICP, para fungir como órgano de gobierno: optimizó el

⁸ Luisa Bejar dice que el nivel procedimental trata de leyes que norman el funcionamiento interno del Congreso, esto es, leyes para hacer leyes, a diferencia de aquellas de carácter sustantivo generados por su intermedio.

ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la Cámara. Esto último le dio capacidad de decisión en materias administrativas, de financiamiento de actividades, de acuerdos políticos y de procesamiento legislativo⁹.

La Comisión fungió como órgano de gobierno y debía reunirse por lo menos una vez al mes para el ejercicio de sus funciones legislativas, políticas y administrativas de la Cámara. Es posible suponer que muchas dependencias que estuvieran bajo la presidencia de la Gran Comisión (como las descritas en párrafos precedentes), pasaron a apoyar los trabajos de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política a fin de poder ejercer sus funciones de gobierno en la Cámara.

Las atribuciones de la Comisión fueron

I. Suscribir acuerdos parlamentarios relativos a los asuntos que serán desahogados en el Pleno de la Cámara.

II. Contribuir con la Mesa de Directiva a organizar y conducir los trabajos camarales.

III. Proponer a los integrantes de las comisiones y comités, de igual forma coadyuvar al mejor desarrollo de sus funciones.

IV. Proponer al pleno el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados, y

⁹ Paoli Bolio, Francisco, "La nueva ley Orgánica del Congreso", en **Quórum**, enero-febrero 2000, LVII legislatura Cámara de Diputados, p.11

V Proponer al pleno los nombramientos del Oficial Mayor y Tesorero.

La presidencia de la CRICP fue rotada cada seis meses entre los coordinadores de los grupos parlamentarios en el orden siguiente:

**Integrantes LVII legislatura
Comisión de Régimen Interno y Concertación Política
1997-2000
Presidencia**

CARLOS MEDINA PLASCENCIA PAN SEPTIEMBRE 1997-FEBRERO 1998.

PORFIRIO MUÑOZ LEDO PRD MARZO-AGOSTO 1998

ARTURO NUÑEZ JIMÉNEZ PRI SEPTIEMBRE 1998- FEBRERO 1999.

JORGE EMILIO GONZÁLEZ MARTÍNEZ PVEM MARZO-AGOSTO 1999

ALEJANDRO GONZÁLEZ YAÑEZ PT SEPTIEMBRE 1999-FEBRERO-2000

Coordinadores de los Grupos Parlamentarios

DIP. ARTURO NUÑEZ JIMÉNEZ COORDINADOR GP PRI.

DIP. PORFIRIO MUÑOZ LEDO COORDINADOR GP PRD.

DIP. CARLOS MEDINA PLASCENCIA COORDINADOR GP PAN.

DIP. ALEJANDRO GONZÁLEZ YAÑEZ COORDINADOR GP PT.

DIP. JORGE EMILIO GONZÁLEZ MARTÍNEZ COORDINADOR DEL GP PVEM

Se acordó entonces que serían los coordinadores de los diferentes grupos parlamentarios, quienes conformarían la Comisión con el propósito de ordenar el desarrollo de las tareas parlamentarias, pero también de construir los consensos Legislativos necesarios entre la otrora invencible mayoría del PRI y la oposición. Con ello se consumó el primer recorte al fuerte poderío que mantenía la Gran Comisión y se incentivó la disciplina en los grupos parlamentarios, el nuevo orden en el Congreso facilitó la integración de la voluntad colectiva.

Los integrantes de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se ponen de acuerdo en el orden del día, el turno de las iniciativas, en los debates sobre los tiempos de cada orador, número de diputados de cada grupo parlamentario que intervenían durante la sesión y cuáles temas fueron tratados). Tales funciones correspondieron con anterioridad exclusivamente a la Gran Comisión.

Las actividades más importantes de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política en el primer periodo ordinario de la LVII Legislatura, fueron el nombramiento del Oficial Mayor y del Tesorero de la Cámara, así como y el nombramiento de las comisiones y comités de la misma.

A continuación se enumeran las comisiones y comités que se conformaron y se encargaron del desahogo del trabajo parlamentario.

Comisiones	Presidente y partido perteneciente
Administración	Dip. Medellín Milán José María PRI
	Dip. Hopkins Gámez Guillermo PRI
Agricultura, ganadería y Desarrollo social	Dip. Álvarez Bernal María Elena PAN
Asistencia Social	Dip. Ramírez López Heladio PRI
Asuntos Alimenticios	Dip. García Cervantes Ricardo PAN
Asuntos Fronterizos	Dip. Sánchez Mendoza Cirila PRI
Asuntos Indígenas	Dip. Arias Solís Cristóbal PRD
Asuntos Migratorios	Dip. Pavon Jaramillo Laura PRI
Atención a Niños, Jóvenes y tercera Edad	Dip. Ling Altamirano Alfredo PAN
Biblioteca e Informática	Dip. Salazar Saéñz Francisco Xavier PAN
Ciencia y tecnología	Dip. Villarreal Dávila Rosendo PAN
Comercio	Dip. Pérez Jacome Dionisio PRI
Comunicaciones	Dip. Fernandez Garza Mauricio PAN
Cultura	Dip. Vallarta Ceceña José Alvaro PRI
Defensa nacional	Dip. Saucedo Pérez Mario PRD
Deporte	Dip. Garamarreno Ochoa Alfredo PRD
Derecho del Mar y Pesca	Dip. Hernández geronimo Auldarico PRD
Derechos humanos	

Desarrollo social	Dip. Soberanes Reyes José Luis PRI
Desarrollo de la pequeña y mediana Empresa	Dip. Corella Gil Samaniego Norberto PAN
Desarrollo Urbano y Vivienda	Dip. López Velarde vega Oscar PRI
Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios básicos	Dip. Camarena Castro Porfirio PRI
Distrito Federal	Dip. Moreno Uriegas Ma. De los Angeles PRI
Educación	Dip. Gordillo Morales Elba E. PRI
Energía y recursos no Renovables	Dip. Romero Deschamps Carlos PRI
Equidad y genero	Dip. Gómez Maganda Guadalupe PRI
Estudios Legislativos, Primera	Dip. Rodríguez Lozano Amador PRI
Estudios Legislativos, segunda	Dip. Guadarrama Marquez José PRI
Estudios Legislativos, tercera	Dip. Robledo Ruiz Juan Ramiro PRI
Estudios Legislativos, cuarta	Dip. Aladro Fernández José Benigno PAN
Estudios Legislativos, quinta	Dip. González Pedrero Enrique PRD
Estudios Legislativos, sexta	Dip. Santos de la Garza Luis PAN
Fomento a las Artesanías	Dip. Palomino Topete Fernando PRI
Fomento Cooperativo	Dip. Toraya Baqueiro José M. PRI
Fomento Industrial	Dip. Santos de Hoyos Alberto PRI
Fortalecimiento del Federalismo	Dip. Medina Aguilar José Luis PRI
Gobernación, primera	Dip. Pérez Jacome Dionisio PRI
Gobernación, segunda	Dip. García Villa Juan Antonio PAN
Hacienda y crédito publico	Dip. Becerril Straffon Rodolfo PRI
Instituciones de crédito	Dip. Quirino salas Juan José PRD
Jurisdiccional	Dip. Rocha Díaz Salvador PRI
Justicia	Dip. Castro Lozano Juan de Dios PAN
Marina	Dip. Valdivia José Antonio PRI
Medalla de Honor "Belisario Domínguez"	Dip. Salazar Mendiguchía Pablo PRI
Medio Ambiente y Recusros naturales	Dip. Alvarez Alvarez Luis Héctor PAN
Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación	Dip. Ruiz Orozco Eugenio PRI
Población y Desarrollo	Dip. David Sami PRI
Puntos Constitucionales	Dip. Lanz Cárdenas José T. PRI
Radio, televisión y Cinematografía	Dip. Paredes Rangel Beatriz E. PRI
Reforma Agraria	Dip. Araujo de la Torre Hugo PRI
Reglamento y Práctica Parlamentaria	Dip. Jiménez Moreno natividad PAN
Relaciones Exteriores	Dip. Solana Morales Fernando PRI
Relaciones Exteriores (Europa y Asia)	Dip. Cantú Segovia Eloy PRI
Relaciones exteriores (América del Norte)	Dip. Lara Alatorre Martha PRI
Relaciones exteriores (América latina)	Dip. Bravo Mena Luis Felipe PAN
Relaciones exteriores (África y Oceanía)	Dip. Calderon Salazar Jorge PRD
Relaciones exteriores (organismos Internacionales Gubernamentales)	Dip. Mejía Guzmán Luis PAN
Salud	Dip. Aguilar Solís Samuel PRI
Seguridad social	Dip. Olascoaga Granados Ma. Lourdes PRD

Trabajo y Previsión social	Dip. Ramírez Gamero José PRI
Transportes	Dip. Dávila Rodríguez Francisco PRI
Turismo	Dip. Magana Martínez Sergio PRI
Atención al problema de las carteras vencidas	Dip. Becerril Straffon Rodolfo PRI
Concordia y pacificación	Dip. Salazar Mendíguchía Pablo PRI
Especial de atención y seguimiento a las indagaciones del proceso que se sigue en torno al homicidio de Luis Donald Colosio	Dip. Vargas Aguilar Mario PRI

De acuerdo, con este cuadro podemos comparar entre las comisiones y comités que se conformaron en la LV y LVII Legislatura, vemos que existió una diferencia de 18 más en la última Legislatura. Además se constató que esta legislatura únicamente existieron las Comisiones y Comités que estaban contempladas como Ordinarias establecidas en los Artículos 43 y 57 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de 1998, sólo hubo una Comisión Especial que fue la de reconstrucción del Palacio Legislativo de San Lázaro.

Para el desarrollo del trabajo legislativo se conformaron 67 Comisiones y Comités (57 Comisiones Ordinarias, es decir, 14 más que en la LV Legislatura, 4 Comisiones investigadoras, de este tipo en la LV Legislatura existieron; y 6 Comités, es decir, dos más que en la LVII legislatura. Este incrementó la cantidad de órganos encargados del trabajo parlamentario, fue posible, al menos en teoría. Con ellos se da muestra de una mayor división de la labor realizada en la Cámara, se incrementaron los canales de desahogo, los asuntos tratados en la Cámara se les canalizaron con más eficacia hacia las Comisiones encargadas de determinados asuntos. Incluso se crearon Comisiones Especiales y de duración limitada, cuyo propósito fue la resolución de problemas específicos e individuales. A partir de esto se dejó claro la existencia de un trato mejor y más profesional a los asuntos políticos de la Cámara.

Lo anterior muestra que una pluralidad parlamentaria tiene por resultado una división más eficiente del trabajo, mientras que en una Cámara sin pluralidad parlamentaria el trabajo fue más general, menos específico y por lo tanto menos eficiente y efectivo.

Hay que destacar que el funcionamiento de este órgano de gobierno, estuvo regido por el Grupo de Alto Nivel, el cual fue un megapoder que decidía en las negociaciones con el Ejecutivo, en él se mencionaba lo que se debía legislar, limitando con ello el trabajo de las comisiones y de 480 Diputados que no participaban en ese grupo, y quienes prácticamente no podían presentar o dictaminar en comisiones ninguna iniciativa que no hubiese sido consensada por ese grupo.

Este grupo estuvo integrado tanto por diputados del PRI como de los partidos de oposición: PRD; PVEM; PT, y el PAN,; los destacamos a continuación:

	PRI	PRD	PAN	PVEM	PT
Coordinadores parlamentarios.	Arturo Nuñez	Porfirio Muñoz Ledo	Carlos Medina	Jorge González	E. Ricardo Cantú
	Fidel Herrera	Pablo Gómez	Miguel Alcántara		
	Enrique Jackson	Jesús del Campo	Rogelio Sada		
	Rafael Ocegüera	Angélica la Peña	de Francisco Paoli Bolio		
	José Luis Lamadrid	Dolores Padierna	Fauzi Hamdam		
	Jorge Estefan		Ramón Corral		

Es importante tomar en cuenta a todos y cada uno de los Diputados del PVEM, PT e Independientes, pues aunque no tuvieron gran renombre político, la situación de ese entonces dentro de la Cámara, les otorgó verdadero peso político. Al no tener mayoría el PRI, las coaliciones Legislativas tomaron un auge inesperado. Las coaliciones mínimas ganadoras para la aprobación de la legislación ordinaria tomando en cuenta las escisiones fueron 1. PRI-PAN (355 miembros), 2. PRI-PRD (363 miembros), 3. PAN-PRD-PT (253 miembros), 4. PRI-PT-PVEM (255 miembros). La formación de coaliciones se hizo necesaria para la aprobación de cualquier elemento de legislación; la disciplina de los diputados con respecto al partido puede presentarse entonces, como amenaza a la gobernabilidad.¹¹

**Número de Piezas legislativas Aprobadas Por Coalición en la
Cámara de Diputados LVII Legislatura**

COALICIÓN	NÚMERO DE DIPUTADOS	NÚMERO DE PIEZAS LEGISLATIVAS APROBADAS
PRI-PAN-PRD-PT-PVEM	497	75
PRI-PAN	355	16
PRI-PAN-PVEM	361	15
PRI-PAN-PT-PVEM	372	14
PAN-PRD-PT-PVEM	259	5
PAN-PRD-PT	253	2
PRI-PRD-PT-PVEM	380	1
PRI-PAN-PRD-PT	491	1
PRI-PAN-PRD-PVEM	486	1
TOTAL		133

Fuente: Lujambio (1999)

¹¹ Rosell, Mauricio, **Congreso y Gobernabilidad. Una perspectiva desde la experiencia**

Las fracciones perredista y panista para lograr resultados de trascendencia en la labor Legislativa, tuvieron la necesidad de negociar el apoyo y votos de estas fracciones pequeñas, con el propósito de lograr la mayoría. Esta misma situación la vivió la fracción priísta, ya que aunque fue la más grande en número, no lograba por si sola obtener la mayoría para Legislar a su conveniencia. Por ello los votos de los Diputados del PVEM, PT e Independientes fueron de gran valor para legislar. Su situación fue privilegiada, no se les pudo hacer a un lado, teniendo que tomarles parecer necesariamente si se les quería tener a favor, por lo que obligadamente se encontraron dentro de la elite que decidía. Fueron los actores principales que ayudaron a equilibrar la balanza de la transición política hacia uno u otro lado.

2.4 El trabajo de la CRICP en la LVII legislatura

Retomando el apartado anterior, tenemos presente la importancia de lo que fue el desarrollo del trabajo legislativo contemplado en el cuadro de las acciones emprendidas por la coalición opositora, con la finalidad de conocer los resultados hacia el interior del recinto, es decir la mayor pluralidad y el establecimiento de la transición democrática.

Para la CRICP fue importante hacer vigentes los principios democráticos de equidad y proporcionalidad apegados a la Ley Orgánica del Congreso General. De acuerdo a ellos, el escenario en el que trabajaron fue fortaleciendo y respetando su soberanía respecto de los otros poderes, reformando la composición de los órganos de vigilancia de la administración pública para que el sistema de pesos y contrapesos, y las oposiciones estén representadas de manera mayoritaria.

Para la modernización del trabajo legislativo una de las finalidades fue actualizar la Ley Orgánica del Congreso General, con ello integró diversas subcomisiones, con la participación conjunta de todos los partidos. Uno de los primeros resultados fue el sistema negociador que emprendió el PRI con los otros partidos llevando a cabo acuerdos fundamentales para no perder presencia dentro de la Legislatura.

Esta Legislatura fue considerada como una de las más eficaces, la Comisión alentó un trabajo más activo. Resultó un mayor número de iniciativas presentadas por los legisladores, otra particularidad se centró en que todas las iniciativas del Presidente que fueron dictaminadas tuvieron

cambios notables y ninguna fue aprobada por unanimidad¹². A partir de estos se fue reflejando un equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y Legislativo.

Otra de las características más destacables fue que, se patentizó la fórmula, de organización de un cuerpo colegiado tan grande como el de 500 diputados, en la que se respete la independencia y autonomía de los grupos, aún de los más pequeños y simultáneamente la libertad de voto de los diputados¹³.

A pesar de sus limitaciones, la mudanza impulsada desde las primeras sesiones de la LVII Legislatura dejó honda huella en los procedimientos para la construcción de una representación parlamentaria democrática.

El listado de las fórmulas y procedimientos revisados fue amplio. Incluye el fortalecimiento de la CRICP como órgano de gobierno en la Cámara de Diputados a fin de romper definitivamente con el carácter unilateral o sesgado de las disposiciones amparadas por la Gran Comisión. Por otro lado, se despejó el camino para una supervisión parlamentaria más eficaz sobre el gobierno mediante la depuración y reorganización del sistema de comisiones.

Igualmente, se dieron los primeros pasos para hacer más objetivo e imparcial el manejo de la administración, los recursos entregados a la legislatura, y el apoyo técnico requerido por sus miembros. Por último, su acción inició la revisión del esquema de comunicación social para ordenar

¹² Paoli Bolio, Op. Cit., pp. 16

¹³ Op. Cit., pp.198

y hacer más accesible la información generada en el recinto legislativo. Lo anterior se sintetiza en el siguiente cuadro:

Acciones emprendidas por la coalición opositora en la Cámara de Diputados

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

La Comisión conociendo la importancia del trabajo Legislativo y la necesidad de adecuar los requerimientos y necesidades de los nuevos tiempos que se vivían, acordó apoyar los proyectos presentados por las comisiones y comités legislativos para realizar los foros de consulta y debate, como parte del trabajo legislativo.

Las coaliciones y sus efectos pueden abordarse desde tres perspectivas: a) sus consecuencias sobre la agenda presidencial, b) el tipo y frecuencia de coaliciones que se forman y c) el grado de participación/exclusión de las diferentes bancadas parlamentarias en la formación de coaliciones¹⁴

La práctica del cabildeo junto con los acuerdos parlamentarios se fueron dando en un proceso gradual que involucró la transformación política al interior del poder legislativo, y la aprobación de los intereses legítimos de la sociedad. Así la pluralidad política vio reflejado en el cabildeo el vínculo cotidiano entre los grupos parlamentarios. Resultando de ello una nueva capacidad de los partidos minoritarios para influir en las decisiones legislativas.

Los tiempos que marcó la legislatura se encontraron dentro de una coyuntura política, donde se reflejaba la existencia plural de las fuerzas políticas, permitiendo una mayor participación de los actores. Por ello la negociación fue el eje constante dentro de la cámara baja. El ejecutivo había dejado de ser el gran motor de la vida legislativa, el equilibrio de fuerzas estaba presente con el trabajo activo de los diputados.

¹⁴ Casar Amparo, **La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y**

Estas practicas más democráticas hicieron que la LVII legislatura fuera producto de la transición en curso, alcanzando una nueva institucionalización en el Congreso, en el marco de un nuevo equilibrio de poderes.

La permanencia de la Comisión se hizo provisional durante este proceso, en donde la ruptura del grupo opositor da cuentas de que la competencia democrática comienza a cobrar fuerza como la carta de identidad en el país.

Aquí podemos destacar lo que dice Przeworski:

"destaca la aparición de un dilema común en los procesos de transición: para tener éxito bajo la democracia, cada una de para tener éxito bajo la democracia, cada una de ellas debe competir con sus aliados. La lucha y el tránsito hacia la democracia, por lo tanto, siempre tiene lugar en dos frentes. El primero, contra un orden político autoritario para la instauración de uno democrático; el segundo, contra los propios aliados en esa lucha por la ocupación de mejores posiciones políticas bajo la democracia".

La pluralidad resultante entre opiniones o intereses divergentes previamente articulados por los partidos, continuaron abriendo paso a un nuevo arreglo institucional que reforzaría la competencia interpartidista, impulsando nuevos cambios en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

Se dieron cambios fundamentales en cuanto a la estructura de toma de decisiones políticas y administrativas dentro del Congreso redefiniendo al órgano de gobierno de la Cámara de Diputados.

Capítulo III

La Junta de Coordinación Política

CAPITULO 3.

LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

3.1. Cambios a la Ley Orgánica del Congreso LVII Legislatura

En el primer apartado del tercer capítulo, señalaremos la más reciente modificación a la Ley Orgánica del Congreso General, con ello presentamos un cuadro donde se sintetizan las principales disposiciones a la Ley Orgánica durante 1999, donde se plantea el nuevo órgano de gobierno interno: la Junta de Coordinación Política

Las modificaciones hechas entre 1992 y 1994, no fueron suficientes para ampliar la capacidad de control del órgano de gobierno, dotando así a la Cámara de Diputados y a su órgano técnico de fiscalización de mayores ámbitos y mejores procedimientos.

En 1998, la LVII legislatura tuvo un trabajo intenso para crear una nueva estructura interna, buscaba reflejar la pluralidad como una realidad cada vez más evidente que había sido alcanzada a partir de la instalación de la CRICP.

Las jornadas de trabajo y negociación procuraron un marco normativo moderno, que fuera superior a las deficiencias del anterior. Con ello se buscó formalizar la desaparición de la Gran Comisión, institución muy vieja, que no correspondía desde hace muchos años a los tiempos actuales que vivía tanto el país como la Cámara Baja.

En 1999, durante el último periodo de la LVII Legislatura se promovieron varias iniciativas para reformar la Ley Orgánica; el objetivo fue

adecuar el Congreso para garantizar la nueva etapa democrática que vivía el sistema de partidos.

En abril del mismo año se presentaron dos iniciativas, una fue del Dip. Sergio Jáuregui Robles del Grupo Parlamentario Acción Nacional. Mencionaba que se debía hacer reiterativo el intento de contar con una Ley Orgánica que estableciera con claridad la participación plural en el seno del Congreso de la Unión. Las propuestas pretendieron establecer la sintonía entre la realidad de esos momentos, y una ley que debía seguir siendo el instrumento de control que atendiera a un pasado monolítico donde solo prevalecía una voluntad.

En suma, las reformas *incluyentes* debían tener consecuencias positivas, para México en dos dimensiones: primero abrir la posibilidad de iniciar la construcción de una cultura civilizatoria y de diálogo entre partidos en las cámaras, algo fundamental para un país cuyas instituciones eran prácticamente monopolio, segundo, porque ampliaba al electorado las opciones ideológicas disponibles. Terminaba con la intolerancia hacia la izquierda, hacía posible el abandono de estrategias de ruptura y favorecía el trazado de una ruta ordenada de cambio político-institucional.¹

Se tenía claro que la CRICP como órgano de gobierno no podía continuar. Por lo tanto se dio la necesidad de un órgano de dirección político con un cuerpo plural diseñado y establecido como contrapeso del Ejecutivo. Sé consenso un cambio en las estructuras y normas de

¹Lujambio, Alonso. "De la hegemonía a las alternativas. Diseños institucionales y el futuro de los Partidos políticos en México", en **Política y Gobierno**, II, 1995; p. 25-26

funcionamiento de la Cámara para que estas contribuyeran al objetivo de generar una verdadera división de poderes en el país.

El Grupo Parlamentario del PAN (GPPAN) enfatizó que eran siete los principales temas que se debían incluir en la reforma: el proceso de instalación de la legislatura, la forma de integración y facultades de la Mesa Directiva; la creación de un cuerpo profesional de apoyo parlamentario que ejerciera las funciones de secretaria general; las prerrogativas y requisitos de integración de los grupos parlamentarios; las atribuciones de la junta de coordinación política y una nueva organización del sistema de comisiones².

Por su parte el Diputado Pablo Gómez del Grupo Parlamentario PRD (GPPRD), expuso en su proyecto: la definición de funciones de gobierno para que fueran ejercidas por una Mesa Directiva, dejando atrás a la vieja institución decimonónica de la mesa directiva mensual, que no llegó a funcionar. Propuso la creación de una junta de coordinadores, para que los coordinadores de los grupos parlamentarios trabajaran principalmente como los coordinadores de sus grupos y logaran concertar la acción política, dando paso a la creación de las mayorías necesarias para el trabajo legislativo.

Varias fueron las reflexiones en las que se trató dar permanencia a la pluralidad ejercida dentro de la Cámara de Diputados. En este sentido se afirmó que la CRICP incorporó a los coordinadores de los grupos minoritarios a la toma de decisiones.

² Iniciativa presentada por el Dip. Sergio César Alejandro Jáuregui Robles del GPPAN, el 22 de abril de 1999.

Por lo anterior, hoy ningún Grupo Parlamentario puede asumir por sí mismo la conducción del gobierno interno. Por ello, en las iniciativas para reformar la Ley Orgánica del Congreso propusieron elevar la Mesa Directiva al rango de Órgano de Gobierno de la Cámara, para lo cual debía ser permanente, es decir, elegida para toda la legislatura. Los integrantes de la Mesa Directiva asumirían sus funciones de manera especializada, dejando la concertación política para la Junta de Coordinadores. Por la experiencia adquirida hasta el momento, la práctica de un solo mes en la Mesa Directiva se hizo insuficiente, para siquiera conocer los problemas derivados de la conducción de las sesiones del pleno de la Cámara y mucho menos para asumir tareas de coordinación de los trabajos parlamentarios y legislativos³.

Hay que recordar que el órgano de gobierno en la CRICP era rotatorio se daba entonces una de las deficiencias más notables de la antigua regulación, esto es, la forma de integración y facultades que tenía la Mesa Directiva. La tendencia apuntaba hacia un órgano, acotado en sus funciones y con una presidencia rotativa, también efímera y débil.

La mayoría de las funciones del CRICP fueron trasladadas a la Mesa Directiva, eliminando las confusiones y contradicciones de la ley que estaba vigente.

Finalmente se propuso la desaparición de la CRICP en la nueva Ley Orgánica. Se pasó entonces de una legislatura en transición representativa, al momento donde se respondería a los intereses de los sujetos mediante una responsabilidad política. Tal situación fue el mejor

³ iniciativa presentada por el Dip. Pablo Gómez del Partido de la Revolución Democrática el 30 de abril de 1999 p. 1870

calibrador para concebir que la oposición no se limitaba a expresar la diferencia, sino que también tenía funciones de gobierno que cumplir.

La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se aprobó en la Cámara de Diputados el 31 de agosto de 1999, tras un largo proceso de negociación que prácticamente se inició en la LVII Legislatura (1997-2000). Esa negociación incluyó la presentación y rechazo de un dictamen a la iniciativa introducida por los grupos parlamentarios del PAN y del PRD.

El PRI presentó amplio voto particular, en el que dejó constancia de sus razones para oponerse y las alternativas que planteaba al proyecto original del PAN y PRD. Ese proyecto sólo se refería al título segundo de la Ley, en el que se toca lo relativo a la Cámara de Diputados, porque había un planteamiento en el sentido que cada Cámara hiciera las modificaciones al título correspondiente y respetara las que tuvieran consenso de las fuerzas principales en la colegisladora⁴.

La publicación de la nueva ley orgánica se dio el 3 de septiembre de 1999, con la presentación del informe del Diputado Jorge Emilio González del PVEM. la CRICP fue sustituida por la Junta de Coordinación Política.

Este órgano, fue considerado como la expresión de la pluralidad dentro de la Cámara, tiene entre sus atribuciones; la de impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno. También tiene la facultad de presentar a la Mesa Directiva y al Pleno

⁴ Paoli Bolio Francisco, La Nueva Ley Orgánica del Congreso, en Quórum año IX No. 70, enero-febrero, 2000, México, p. 9

proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política de dicho órgano.

En esta ley, se establecen los métodos y procedimientos para evitar antiguas experiencias, pero también futuras situaciones de conflicto. Por tanto se trata de un instrumento que toma en cuenta los precedentes históricos en la regulación de la vida interior de las Cámaras. Considera además, el contexto político presente y futuro de la nación, caracterizado cada vez más por una pluralidad acentuada; y que aprecia las experiencias parlamentarias de otras latitudes.

En el siguiente cuadro se resumen las disposiciones generales en cuanto al funcionamiento e integración del actual órgano de gobierno de la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura (2000-2003), se consideran también los artículos de la Ley Orgánica del Congreso General que fueron modificados.

PRINCIPALES DISPOSICIONES DE LA NUEVA LOCG	
Órgano	Medidas
1. Mesa de decanos	Se integra con un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, con los diputados de mayor antigüedad, mayor número de legislaturas y mayor edad para la elección de la primera Mesa Directiva. Se encarga al secretario general el manejo administrativo del proceso de instalación.
2. Mesa directiva	Expresa la unidad de cuerpo en cada cámara. Es electa por el pleno por un año y con posibilidad de reelegirse, mediante lista propuesta por los grupos parlamentarios, garantes de que sus candidatos cuenten con experiencia, prudencia y tolerancia. Reduce su composición a un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, electos y removidos sólo por el voto calificado del pleno. Sus tareas incluyen la interpretación de los ordenamientos, la formulación del orden del día.

	<p>y las formas o procedimientos para el manejo de cada asunto con base en las propuestas de los grupos. Su presidente conduce la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.</p>
3. Grupos parlamentarios	<p>Se constituyen con por lo menos cinco miembros y sólo uno por partido, bajo las normas acordadas entre sus miembros con base en los estatutos de su organización. Su coordinador es el encargado de expresar la voluntad del grupo, participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Su ubicación en el pleno, y los locales y recursos asignados a cada uno de ellos es decidida por la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, de acuerdo con las proposiciones de los coordinadores, y según su peso en la representación. Los legisladores sin partido recibirán el apoyo de la cámara conforme a los recursos disponibles.</p>
4. Junta de Coordinación Política	<p>De acuerdo al artículo 33 de la ley Orgánica del Congreso. Expresa la pluralidad política en cada cámara. Según el artículo 35 Deberá instalarse, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de la legislatura. El artículo 31 señala: Se conforma con los coordinadores de todos los grupos parlamentarios, y sus decisiones se toman por mayoría absoluta mediante voto ponderado, según su número de integrantes. Será presidente de la Junta, por la duración de la legislatura, el coordinador de aquel grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta. Según los artículo 34 y 36 abarca las siguientes atribuciones: Propone al pleno la integración de las comisiones y de sus respectivas mesas directivas. Presenta al pleno el anteproyecto de presupuesto anual de cada cámara. Asigna los recursos materiales y financieros a cada grupo parlamentario. Su presidente convoca y conduce las reuniones de la Junta, pone a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos los criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, del calendario para su desahogo, y los puntos del orden del día de las sesiones del pleno.</p>
5. Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (exclusivamente en la Cámara de Diputados)	<p>Se integra por el presidente de la Mesa Directiva y los miembros de la Junta de Coordinación Política, con la conducción del primero y el apoyo técnico del secretario general. Se reúne por lo menos cada dos semanas a convocatoria de su presidente o de por lo menos tres coordinadores, y sus decisiones se toman por consenso o mayoría absoluta con voto ponderado. Sus facultades incluyen el establecimiento del programa legislativo de los periodos</p>

	<p>de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día, y la designación de las formas para los debates, discusiones y deliberaciones.</p> <p>Propone al Pleno el nombramiento del secretario general y del contralor de la Cámara.</p>
6. Comisiones de Dictamen y Comités	<p>Las ordinarias se integran por toda la Legislatura con un máximo de hasta 30 miembros y cada legislador sólo puede pertenecer hasta a dos. Su composición y distribución de cargos de dirección deben reflejar la proporcionalidad del pleno y recoger los antecedentes y experiencia de sus miembros.</p> <p>Los diputados que se separen de sus grupos podrán ser retirados de las comisiones en que participan a solicitud del coordinador de la fracción.</p> <p>Se reglamentan sus actividades sobre la regularidad de sus sesiones, forma de tomar decisiones, retiro de sus miembros, formación de subcomisiones, etcétera.</p> <p>Se reitera la restricción de limitar la solicitud de información sobre iniciativas discutidas al presidente de la comisión, y se apunta la obligación del titular de la dependencia de proporcionarla en un plazo razonable a fin de evitar la formulación de quejas al Ejecutivo.</p> <p>Darán opinión fundada en el ramo de su competencia a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con el objeto de hacer aportes sobre aspectos presupuestales relacionados con el cumplimiento de los programas correspondientes, y su revisión en la Cuenta Pública. Se ordena su trabajo con la obligación de elaborar un programa anual, rendir un informe semestral a la Conferencia, organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que le son turnados para entregarlos a la legislatura siguiente.</p> <p>Los Comités tendrán sólo un carácter auxiliar.</p>
7. Secretaría General	<p>Coordina y supervisa los servicios de las cámaras con el apoyo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.</p> <p>Su titular es nombrado por el pleno por el voto de 2/3 partes de los diputados presentes, y de la mayoría absoluta de los senadores presentes, en su caso, pudiendo ser reelecto.</p> <p>Debe atender la sesión constitutiva en ambas cámaras, asistir al presidente de la Mesa Directiva, y apoyar el trabajo del pleno y de otros órganos de dirección.</p>
8. Comunicación Social	<p>Es responsable de la difusión de las actividades de la Cámara.</p> <p>Actúa como enlace con los medios de comunicación.</p>

La Junta de Coordinación Política se perfilaba como la expresión política de una pluralidad social, en la que el trabajo legislativo venía avanzando desde hace varios años, plasma la democracia del gobierno de la mayoría, pero a la vez defiende el derecho a la existencia de la minoría a participar cuando sea el caso o, a oponerse cuando sea necesario. Tan es así que la oposición, se rige primordialmente por actitudes de cooperación y está integrada en forma directa a las funciones de gobierno, en virtud de lo cual puede ejercer una considerable influencia sostenida sobre el proceso cotidiano de toma de decisiones. Su fuerza no reside en la capacidad para obstruir las decisiones del gobierno, sino en las funciones de co-gobierno que necesariamente desempeña⁵.

La importancia de la Mesa Directiva radica en que ahora es un órgano que ha pasado de ser elegido mes con mes a una mesa que durara un año dentro de sus funciones, con la característica de su reelección, esto permite que el conocimiento de los problemas legislativos se profundice y se puedan manejar adecuadamente. La elección de ésta es a través de una votación calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara, lo que hace obligatorio la búsqueda de consensos y entendimientos entre las diversas fuerzas políticas, para cuidar que los candidatos a Presidente, Vicepresidente y sus Secretarios cuenten con una trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia respeto y tolerancia en el trabajo legislativo.

Con las reformas hechas a la LOCG, la Junta de Coordinación Política sustituye en sus facultades políticas a la CRICP, mientras aquellas

⁵ Loeza Soledad, **Oposición y Democracia**, en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no. 11, IFE, México, 1996, p. 56

de carácter legislativo o administrativo pasan a la Mesa Directiva.⁶ Es considera el órgano permanente a fomentar la convivencia entre las opciones políticas al interior del recinto, además busca el cumplimiento eficaz de la democracia en el sustento de la toma de decisiones. En este rubro, la Cámara de Diputados cuenta con el apoyo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos en el establecimiento del programa legislativo, el calendario para su desahogo, la integración del orden del día, y las formas del debate⁷.

Ahora uno de los cambios más significativos dentro del nuevo papel del Congreso Mexicano es el crecimiento exponencial del poder de opinión de los legisladores⁸.

3.2 Integración y trabajo de la LVIII Legislatura 2000-2003

En este apartado abordamos la integración de la LVIII Legislatura, en términos cuantitativos y cualitativos dentro de la Cámara de Diputados, para poder presentar la nueva relación de fuerzas y pasar a un intento de prospectiva sobre la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así mismo,

⁶ Artículo 31 al 36, y 80 al 84 de la LOCG

⁷ Artículos 37 y 38 de la Ley Orgánica del Congreso General

mencionamos el trabajo legislativo realizado durante el primer periodo ordinario de sesiones, con la Junta de Coordinación Política como Órgano de Gobierno Interno. Consideramos también las comisiones que integran dicha legislatura.

La integración de la LVIII legislatura dio inicio el 1 de septiembre del 2000 y concluirá su mandato el 30 de agosto del 2003.

Los resultados electorales del 2 de julio marcaron una nueva conformación en esta Legislatura, no sólo en el Poder Legislativo, sino también en el Poder Ejecutivo, donde el voto de la mayoría favoreció al candidato a la presidencia de la Alianza por el Cambio Vicente Fox Quezada (PAN-PVEM). Por otro lado el poder quedó repartido entre las fuerzas políticas existentes, cabe señalar que a ninguna de ellas se le confió el control absoluto del Congreso y en particular de la Cámara baja, dando continuidad al proceso que se suscitó en 1997, el cual lo erige dentro de un ámbito privilegiado para la construcción de la gobernabilidad democrática. Ante esto no se menospreció el papel que las fuerzas opositoras como el PRD puedan desempeñar ya que la mayoría de los votos fueron entregados al PRI y PAN en la etapa que dio inicio en el 2000.

Bajo este contexto los resultados electorales en la repartición de curules dentro de la Cámara baja quedaron así:

Composición de Grupos Parlamentarios de la LVIII Legislatura

PARTIDO	MAYORÍA	PLURINOMINALES	TOTAL
----------------	----------------	-----------------------	--------------

⁸ Enrique Casillas, Carlos. "Cambio y Continuidad en las relaciones ejecutivo-legislativo", en **Diálogo y Debate**, México, 1999, p. 167.

PRI	132	77	209
PAN	136	71	207
PRD	24	28	52
PVEM	06	10	16
PT	02	06	08
CDPPN		01	01
PSN		03	03
PAS		02	02
INDEPEN DIENTES		02	02
TOTAL	300	200	500

Como se puede observar, en el cuadro anterior la representación de las fuerzas entre el PRI y PAN marcan una diferencia de 2 diputados, con lo cual este bloque bien podría representar el eje dinámico del trabajo legislativo, configurando las ya conocidas alianzas parlamentarias y las estrategias legislativas del nuevo gobierno y su partido. Mientras, el PRD perdió capacidad de posesión política, puede adquirir una posición de equilibrio, es decir, que con sus votos puede inclinar la balanza en caso de conflicto entre el partido del gobierno y el PRI.

Uno de los primeros efectos de esta representación fue que la Junta de Coordinación Política es presidida en forma rotativa, por los coordinadores de los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD, estableciendo un arreglo interno que permitió a la Cámara un funcionamiento normal sin embargo, lo decisivo fue la política que cada grupo parlamentario adoptó ante las propuestas del actual gobierno.

En esta nueva etapa el Poder Legislativo mantenía una continuidad con lo referente a su órgano de gobierno la Junta de Coordinación

Política. Así para los primeros meses de la legislatura, los grupos parlamentarios fijaron sus posiciones en términos del trabajo a desarrollar y al ámbito político actual que vive el país.

Con el arranque del gobierno de Vicente Fox, siguió en la Cámara baja la inexistencia de una mayoría parlamentaria, lo que significó un continuo en el gobierno dividido que hizo pensar que caminábamos hacia un nuevo modelo de presidencialismo, esto significó para muchos investigadores, analista y legisladores una nueva forma de cooperación entre quienes hacen las leyes y quienes las instrumentan.

El PT se pronunció porque los dos primeros años de la legislatura se sentaran las bases de una nueva República democrática y justa para los mexicanos, además definió la agenda de la Reforma del Estado, que sea plural e incluyente de todos los partidos. La posición del PVEM se centró en la Reforma del Estado y la participación de la juventud mexicana, así como su tema central: la ecología. Para el PRD, el Congreso debe buscar las facultades que logren citar al presidente, ratificar al gabinete, establecer el referéndum, plebiscito y el derecho de iniciativa, todo esto dentro del marco de la Ley Orgánica del Congreso. El PAN mencionaba que se debían replantear las relaciones entre Estado y Sociedad, representación política y participación judicial. Mientras que para el PRI se debía dar una perspectiva que trascendiera lo coyuntural y el simplismo e iniciar con el debate interno entre las fuerzas políticas⁹.

Así mientras los partidos fijaron su posición, el trabajo realizado dentro del primer periodo de sesiones no fue del todo trascendental a pesar de los

⁹ Zucamar Edmundo, "Reforma del Estado" en **Debate legislativo**, diciembre número 29, 2000 p.18

avances y logros obtenido por la Ley Orgánica, el sistema interno de los grupos parlamentarios ocasionó que no llegaron a ninguna agenda que fuera de su común interés. Como ejemplo podemos destacar los temas de coyuntura como son: el paquete fiscal, el paquete legislativo y por supuesto el presupuesto, el cual fue discutido en un período muy corto (menos de 15 días) y necesariamente aprobado por ser inicio de la nueva administración.

Sin embargo, para el llamado gobierno del cambio las desventajas se comenzaron a dar en los primeros enfrentamientos entre la resistencia y la presión por aprobar proyectos que venían siendo parte esencial del proyecto de gobierno, se paso entonces a una relación de distancia entre el Ejecutivo y el legislativo particularmente con la Cámara de Diputados.

A este respecto hay que mencionar que es de vital importancia como se ha hecho el trabajo, no sólo en términos legislativos y parlamentarios sino políticos; en términos globales nos referimos a la dignificación del poder legislativo.

En la actual complejidad de esta legislatura, en primer lugar por su número, en segundo por su composición plural (el hecho de que no existan una mayoría parlamentaria genera un problema importante de gobernabilidad y consenso) y, en tercer lugar por la complejidad al interior de los grupos parlamentarios.

Para que constatemos esta complejidad enseguida se presentan las comisiones existentes hasta el día de hoy. La principal función de las comisiones es dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas

legislativos acordados por la conferencia para la Dirección y programación de los trabajos legislativos (art. 45)¹⁰

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

1. Agricultura y Ganadería: Jaime Rodríguez López
2. Comunicaciones: Jesús Orozco Alfaro
3. Cultura: José Manuel Correa Ceseña
4. Defensa Nacional: Alfredo Ochoa Toledo
5. Educación Pública y Servicios Educativos: Enrique Meléndez Pérez
6. Equidad y Género: Concepción González Molina
7. Hacienda y Crédito Público: Oscar Levin Coppel
8. Pesca: Guillermo Díaz Gea
9. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios: Irma Piñeyro Arias
10. Puntos Constitucionales: Salvador Rocha Díaz
11. Recursos Hidráulicos: Jesús Burgos Pinto
12. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias: Augusto Gómez Villanueva
13. Relaciones Exteriores: Gustavo Carvajal Moreno
14. Trabajo y Previsión Social: José Ramírez Gamero
15. Turismo: Ernesto Rodríguez Escalona
16. Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda: Amador Rodríguez Lozano
17. Justicia y Derechos Humanos: José Elías Romero Apis.

PARTIDO ACCION NACIONAL

1. Atención a Grupos Vulnerables: Arcelia Arredondo
2. Ciencia y Tecnología: Silvia Alvarez Bruneliere

¹⁰ Rusell, Mauricio, **Congreso y Gobernabilidad en México, Una perspectiva desde la**

3. Comercio y Fomento Industrial: Diego Alonso Hinojosa Aguerrevere
4. Desarrollo Social: Francisco Javier Cantú Torres
5. Distrito Federal: Jorge Alberto Lara Rivera
6. Energía: Juan Mouriño Terrazo
7. Fomento Cooperativo y Economía: Social Herbert Taylor Arthur
8. Fortalecimiento del Federalismo: Enoch Araujo Sánchez
9. Gobernación y Seguridad Pública: Armando Salinas Torres
10. Marina: César Patricio Reyes Roel
11. Participación Ciudadana: Miguel Gutiérrez Hernández
12. Presupuesto y Cuenta Pública: Luis Alberto Pazos de la Torre
13. Radio, Televisión y Cinematografía: Leonel Fuentes Díaz
14. Salud: María Eugenia Galván Antillón
15. Transportes: Juan Duarte Dávila
16. Vivienda: Salvador López Orduña

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

1. Asuntos Indígenas: Héctor Sánchez López
2. Desarrollo Rural: Silvano Aureoles Conejo
3. Jurisdiccional: Arturo Herviz Reyes
4. Seguridad Social: Cuauhtémoc Montero Esquivel

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MEXICO

1. Juventud y Deporte: Arturo Escobar Vega
2. Medio Ambiente y Recursos Naturales: Diego Cobo Terrazas.

PARTIDO DEL TRABAJO

1. Reforma Agraria: Félix Castellanos Hernández

experiencia internacional, LVII Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2000, p. 225.

En el caso de los Grupos parlamentarios los presidentes quedaron de la siguiente forma:

LVIII LEGISLATURA 2000-2003

DIP. FELIPE CALDERÓN HINOJOSA. GP PAN

DIP. MARTÍ BATRES GUADARRAMA GP PRD

DIP. RAFAEL RODRÍGUEZ BARRERA GP PRI

DIP. JOSÉ NARRO CÉSPEDES GP PT

DIP. BERNARDO DE LA GARZA HERRERA GP PVEM

Vemos en el caso del PAN que cuenta con el grupo parlamentario más grande en lo que va de su historia, lo cual supone ya una gran complejidad que se duplica al tener que desempeñar un rol que nunca antes había asumido que es el de gobierno, adaptarse a esa nueva circunstancia es un aprendizaje que se lavará su tiempo.

Mientras que para el PRI es más complicado, debido a que pasó de gobierno a oposición en medio de una crisis interna de partido, donde las vías de transmisión y distribución del poder están destruidas, el elemento de cohesión del PRI no está presente. En cuanto al PRD, esta sufrió una drástica disminución en el número de sus diputados y eso también desequilibra el poder de las tres principales fuerzas partidarias, sobre el que esta constituido y diseñado el congreso incluyendo las reformas que se hicieron a la Ley Orgánica de la Cámara en la más reciente década

En el caso del trabajo legislativo en la Cámara baja, se tienen un número abultado de iniciativas que tienen que ser desahogadas, tan sólo

contando las que buscan reformas constitucionales. En el primer periodo del 1º de septiembre de 2000 al 15 de diciembre de 2001 se presentaron 94 iniciativas para reformar hasta 80 artículos de la Constitución; de ellas sólo una ha sido enviadas por el Ejecutivo, diez por los congresos locales y el resto 83, por las fracciones parlamentarias de los partidos, cabe hacer mención que los únicos partidos que no han participado en este sentido son el PAS y el PSN, mientras que el partido que ha introducido el más alto numero de inciativas es el PRD con 32. De todas estas iniciativas solo una fue aprobada y publicada.

La historia del trabajo legislativo ha sido relevante por la actitud tanto del ejecutivo como de los grupos parlamentarios, los altibajos se iniciaron con la Ley Indígena, el congreso resistió la presión y entregó una reforma indígena a su imagen y semejanza, esto es, el trabajo de los legisladores fue cuidar las formas jurídicas y ajustar a la tradición constitucional dicha iniciativa. A esta reforma le siguieron el veto a la Ley de Desarrollo rural que el propio presidente instrumentó, la publicación de Ley de Autos de Procedencia extranjera, llamados "chocolates", y la presentación de la tan azarosa reforma fiscal, donde hicieron uso de sus facultades los legisladores al modificar la primer propuesta del presidente y ratificar la acotación del Poder Ejecutivo.

Esta discusión puso de relieve la relación entre el Ejecutivo y Legislativo, específicamente la Cámara baja, debido a que gran parte del proyecto original del Ejecutivo fue modificada.

En el siguiente cuadro hacemos un recuento del trabajo legislativo en los dos primeros periodos ordinarios de sesiones del Congreso.

PRINCIPALES RESULTADOS POR PERIODOS SESIONES DE LA LVIII LEGISLATURA					
	PRIMER AÑO	TOTAL	SEGUNDO AÑO		
	Primer periodo ordinario (1 de septiembre-31 de diciembre de 2000)	Segundo periodo ordinario (15 de marzo-30 de abril de 2001)	Primer periodo ordinario (1 de septiembre-31 de diciembre de 2001)	Segundo periodo ordinario (15 de marzo-30 de abril de 2002)	
Reformas constitucionales		1	2		3
Leyes aprobadas	4	4	8	5	21
Reformas aprobadas a leyes	14	11	34	12	71
Puntos de acuerdo	10	2	21	23	56
Revisión de la Cuenta publica y el Presupuesto de Egresos	2		2		4
Permisos al ejecutivo para asentarse del país, permisos para usar condecoraciones, autorizaciones de cónsules honorarios y otras aprobaciones.	5	5	4	42	56

Como vemos la productividad en lo que va de esta legislatura ha sido muy poco, parte de ello se debe a que ya no hay un partido hegemónico o un presidente jefe de la clase política que protagonice el trabajo legislativo; ni en las iniciativas, ni en las reformas. El cuadro refleja que si el presidente presenta iniciativas debe tener conciencia del papel de la división de poderes y entender que las modificaciones a las iniciativas son parte de la convicción democrática.

Ante estos resultados, es necesario que los cambios en la estructura interna logren agilizar y hacer más funcional el trabajo en ambas cámaras y particularmente en la cámara baja, la transformación de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo quedara reforzada en tanto la productividad se refleje en los periodos ordinarios.

3.3 El fortalecimiento del Gobierno Interno de la Cámara de Diputados

En este tercer apartado, abordaremos un análisis sobre la Ley Orgánica del 99, así también las dificultades que se han derivado a partir de ella, en conjunto con la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Incluimos un cuadro con las propuestas de reforma hacia la Ley Orgánica más recientes hechas por los diversos partidos políticos y finalmente hacemos un balance sobre la relación Ejecutivo-Cámara de Diputados sobre el trabajo y la Ley Orgánica del Congreso.

Es necesario reconocer los avances percibidos en un sistema democrático dentro de la toma de decisiones, con la introducción de mecanismos para asegurar el trabajo plural y colegiado en el órgano legislativo, tal como lo requiere la representación de una sociedad tan diversa como la mexicana.

En este sentido se da la consolidación de la Junta de Coordinación Política —antes Comisión de Régimen Interno y Concertación Política— en la Cámara de Diputados, cuerpo obligado a la adopción de decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los coordinadores de cada grupo parlamentario como parte de las modificaciones incorporadas por la Ley Orgánica del Congreso General.

Como señalamos en el primer apartado la estructura y organización se establece en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, la permanencia del órgano esta ligado a su composición, el gobierno se ejerce tomando en cuenta la proporcionalidad, por ello se ha indicado que debe ser rotativo, generando un ambiente plural y equilibrado.

En últimas fechas se ha planteado que la Ley Orgánica del 99 no ha sido suficientemente específica, debido a que los grupos parlamentarios lograron obtener una enorme concentración de facultades, además, la Junta de Coordinación Política también ha resultado un órgano en el cual las facultades de gobierno quedan, en la práctica, centralizadas en un grupo formado por tantas personas como partidos políticos existan,¹¹ esto se debe a que los mismos que integran la Junta de Coordinación Política son parte de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

La centralización de estos órganos internos provoca ciertas ventajas dentro del recinto. Entre ellos están, un desfase de los elementos del proceso decisorio, asegura la coordinación entre los miembros de un grupo parlamentario, lo cual significa una disciplina de partido. La disciplina de partido iniciada desde hace poco más de una década ha llevado a un sano funcionamiento del sistema político, producto de una fuente legítima, en las actuales circunstancias democráticas del sistema político.

Entre las desventajas adquiridas con la Ley Orgánica del 99 tenemos, que la capacidad de los diputados queda sometida a la acción de los grupos parlamentarios, su influencia es menor y pocas veces considerada para las iniciativas dentro del recinto.

Además, es de llamar la atención que en la legislación los grupos parlamentarios no sólo propongan a quienes conformarán cada comisión,

¹¹ Rossell, Mauricio, **Congreso y Gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional**, Porrúa, México, 2000, pp. 252

sino que los diputados que rompan la asociación con sus respectivos partidos puedan ser retirados de su encargo, a solicitud de su coordinador. Con ello, no sólo se refuerza la disciplina de partido, sino también se inhibe la libertad de expresión de los parlamentarios en el desempeño de su labor representativa. Restricción similar se produce con la limitación de la facultad de solicitar al presidente de la comisión información sobre las iniciativas discutidas exclusivamente.

Esta ley acepta, en consecuencia, el deber de apoyar la colaboración política y la negociación entre las distintas fuerzas partidistas presentes en su seno. En cambio, escasamente promueve la independencia de los grupos parlamentarios con respecto al liderazgo de su partido, y menos la capacidad de respuesta de los parlamentarios a las demandas de sus electores, situación que bien puede contribuir a cimentar una representación con serias deficiencias en su carácter democrático.

Como vemos el resultado de esta Ley Orgánica fueron: un exceso de poder de decisión de los coordinadores de los grupos parlamentarios, un silencio en torno a los estatutos con los cuales se manejan dichos grupos en términos de su propia ley interna, un centralismo en la práctica legislativa de la Junta de Coordinación Política y de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos por contar con los mismos integrantes, una débil presencia de los diputados individualmente para la elaboración de dictámenes y propuestas legislativas.

Ante lo expuesto anteriormente, podemos señalar que la situación de hoy ha provocado diversas dificultades no solo entre la relación Ejecutivo-Legislativo sino también entre los propios grupos parlamentarios.

El resultado de todo esto, ha sido una ardua discusión entre los legisladores y estudiosos del tema para crear nuevas disposiciones que logren fortalecer la estructura interna del congreso y especialmente de la Cámara de Diputados, el objetivo de nuevas reformas es: lograr una mayor especialización, la creación de normas bajo un equilibrio real de poderes, además el replanteamiento de las atribuciones del Congreso de la Unión en ambas cámaras que denote en una mejor estructura interna de modo que pueda ser un instrumento útil para la defensa de la libertad, de la igualdad y un elemento que ayude a conseguir, en relación con estos valores un equilibrio que se antoja perpetuamente inestable: la gobernabilidad.

Las diferentes combinaciones hechas a la Ley Orgánica han logrado una diversidad en los resultados del proceso legislativo, de aquí que la estructura y organización sean de vital importancia para los legisladores, quienes han visto en ella varias deficiencias que hasta hoy han sido altamente notables y que han sido objetos de crítica de los especialistas en el tema.

Algunos investigadores expertos en el tema como Luis Ugalde han mencionado:

“Durante los últimos años, la pluralidad e influencia del Congreso mexicano han aumentado, pero esa mayor pluralidad no se ha traducido en gobiernos más eficaces ni en mejores leyes aprobadas por el Legislativo. Para que la pluralidad se traduzca en eficacias es necesario revisar diversas reglas que regulen el funcionamiento del Congreso y su relación con el ejecutivo, entre ellas el veto presidencial, el proceso presupuestario, la

"reformabilidad" de la Constitución de la autonomía y profesionalismo del Congreso. Esas reglas merecen un tratamiento inmediato para consolidar la democracia mexicana"¹²

Por ello, los diputados han hecho énfasis en algunas modificaciones que a continuación presentamos. Entre las propuestas más discutidas encontramos la reelección inmediata tanto de senadores como de diputados federales y la cual ha sido tema de discusión entre los partidos y analistas para conocer los alcances de esta propuesta.

Iniciativas de reforma constitucional para fortalecer al Congreso presentadas en la Cámara de Diputados, LVIII legislatura.

PRESENTA	SÍNTESIS DEL CONTENIDO
PRI	Varias disposiciones. Reduce el número de diputados de representación proporcional a 100 y elimina la representación proporcional en el Senado, que se compondría por 96 miembros; permite Y elimina la representación proporcional en el Senado que se compondría por 96 miembros; permite la reelección consecutiva; concede a los legisladores un cuerpo de asesores; faculta a las cámaras para delegar en sus comisiones la discusión y votación de proyectos de decreto; faculta al Congreso para ratificar el Plan Nacional de Desarrollo; incorpora al en el proceso presupuestario; en caso de no aprobarse el Presupuesto de Egresos en un año, dispone la aplicación del presupuesto anterior con actualización de la inflación; ratificación de los secretarios de Estado por parte del Senado.
PRI	Propone que las cámaras que integran el Congreso de la Unión se compongan de 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 96 senadores electos por el principio de mayoría relativa.
PRD	Aumenta el número de diputados de representación proporcional.
PRD	Instituye la figura de candidaturas de prelación.
PRI	Reelección inmediata de los senadores y diputados federales.
Congreso de Chihuahua	Reelección y fortalecimiento del Congreso.

¹² Ugalde, Luis Carlos, "Agenda Común en **Voz y Voto**, no. 111, 15 mayo 20002, pp. 19

PRI	Establece el derecho de que los diputados y senadores difundan las actividades del Congreso y sus opiniones mediante el acceso a los medios de comunicación escritos o electrónicos, el uso de tiempos oficiales y por los medios con que opere directamente el congreso. Y la obligación de que en los periodos de receso acudan a los distritos y entidades federativas, para conocer la situación que guardan y atender las demandas de la ciudadanía.
PRI	Propone que el presidente de la república presente dos informes de gobierno, el 1 de septiembre y el 1 de marzo de cada año; amplía los periodos de las sesiones ordinarias.
PRD	Amplía el segundo periodo de sesiones ordinarias.
Congreso de Baja California	Faculta al Congreso de la Unión para evaluar la actividad de la administración pública del país y para proponer las medidas que estime necesarias en la forma que establezcan las leyes (textual).
PRI	Modificaciones al procedimiento de reforma de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.
PRD	Reformas al procedimiento para hacer observaciones del Ejecutivo a los proyectos de Ley que expida al Congreso de la Unión (veto presidencial).
PRD	Prohíbe al Ejecutivo hacer observaciones a reformas constitucionales, a la ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos; incorpora al senado en el proceso presupuestario; elimina partidas secretas del Presupuesto de Egresos; contempla la aplicación del presupuesto anterior hasta la aprobación del que corresponda.
PT	Propone que el veto presidencial sea superado con la mayoría absoluta de los miembros presentes y facultar al presidente de la cámara revisora para ordenar la publicación de reformas.
Ejecutivo	Faculta al Ejecutivo para hacer observaciones a la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos y contempla mecanismos de reconducción.
Congreso de Chihuahua	Fortalecimiento del Poder Legislativo mediante reformas al procedimiento legislativo y al procedimiento de responsabilidades.
PRI	Otorga al Congreso la facultad de legislar en materia de seguridad nacional.
PRD	Ratificación del procurador General de la República por ambas cámaras del Congreso de la Unión.
PRD	Confiere al Poder Legislativo la facultad de dictaminar, aprobar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo
PRD	Establece las bases constitucionales aplicables para el caso de que al inicio de un año no estuviera aprobada la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egreso, y para suprimir la denominada "partida

	secreta".
Congreso de Chihuahua	Reelección y fortalecimiento del Congreso.
PRI	Modifica la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.
Congreso de Oaxaca	Modifica el procedimiento de reformas constitucionales, el quórum de votación y la intervención de las legislaturas de los estados.

Fuente: Jorge González y Juan Carlos Cervantes, "Iniciativas de reformas constitucionales presentadas en la LVIII legislatura de la Cámara de Diputados", en **Reportes**, enero de 2002; Gaceta Parlamentaria, 5 abril de 2001.

Como puede verse, todas las propuestas para fortalecer y modernizar al Poder Legislativo particularmente a la Cámara de Diputados giran en torno al universo potencial de las reglas con que opera, para los expertos estas reglas deben ser afinadas para estimular la cooperación entre poderes y mejorar el desempeño del Congreso, cabe mencionar que algunas iniciativas aun están pendientes debido a la importancia que denotan.

Dicho lo anterior, para que la Cámara de Diputados, pueda convertirse en una institución parlamentaria sumamente funcional es necesario, reformular sus objetivos, más no cambiarlos, es decir, los tiempos que hoy se dan en el sistema político hacen necesario dejar a un lado el centralismo ocasionado en los órganos de gobierno y en los grupos parlamentarios, dejando de lado la participación individual de los diputados y convirtiéndola en una sola opinión que beneficia a unos cuantos, cuando es necesario que las legislaturas beneficien a quiénes representan.

Al término de la LVII legislatura, se vieron las irregularidades y defectos que el marco normativo de la Cámara de Diputados contiene,

en este sentido la experiencia adquirida por los legisladores fue desalentadora, mientras que otros justificaban estos defectos producto de un gobierno en transición, donde su papel había sido abrir el sistema a una pluralidad reflejada en la integración, es decir, el papel que se jugó en dicha legislatura fue el rediseño de lo que sería el sistema presidencialista, donde el Poder Legislativo comenzó a ejercer sus facultades constitucionales, producto del desarrollo democrático del país en el estudio de las relaciones políticas entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Así se pasó a la LVIII legislatura replanteando las irregularidades y deficiencias de la estructura interna, por ello han sido varias las propuestas por reformar la Ley Orgánica del Congreso, una de las más recientes fue presentada en abril del 2002 por el Diputado Enrique de la Madrid, del Grupo parlamentario del PRI, cabe destacar que en la exposición de motivos menciona:

"A pesar de los muy importantes esfuerzos que esta LVIII legislatura ha realizado para adaptarse al nuevo entorno político, y al mismo tiempo, cumplir con sus responsabilidades, es evidente que para amplios sectores de la sociedad, el Congreso de la Unión no ha logrado cumplir con sus expectativas (...) ha sido objeto de innumerables críticas entre las que destacan las siguientes: falta de vinculación entre diputados, senadores y sus representados; ausencia de transparencia y claridad en las tareas legislativas así como en el uso de los recursos públicos a ellas asignados; insuficiente cultura de rendición de cuentas, y periodos de trabajo excesivamente breves. Se ha cuestionado incluso la preparación y el perfil de los legisladores (...) a fin de mejorar nuestras prácticas parlamentarias, y con ello fortalecer al Congreso y su capacidad de

cumplir con sus atribuciones y responsabilidades en beneficio del país y de los mexicanos. Las reformas propuestas en esta incitativa pueden clasificarse bajo los siguientes tres rubros:

- 1) Fortalecimiento del trabajo en Comisiones.
- 2) Mayor información y transparencia sobre las tareas desempeñadas en el Congreso de la Unión
- 3) Más y mejor información para la toma de decisiones¹³.

El objeto de dichas reformas es convertir a la Cámara de Diputados en una institución inteligente, competente en los ámbitos necesarios con la capacidad técnica requerida, para que pueda ser un contrapeso real del Ejecutivo y un actor corresponsable en un proceso público de toma de decisiones que propicie la gobernabilidad del Estado¹⁴.

El fortalecimiento del Congreso ha generado un diálogo entre pares, ya no es el tiempo de aquella cámara baja supeditada a los designios del presidente, es decir, todos los planteamientos se traducen en la necesidad de profesionalizar el Poder legislativo, para contar con un equipo de profesionales capacitados en el trabajo parlamentario y con conocimientos técnicos de las políticas públicas que el Ejecutivo instrumenta. Lo anterior busca que el diálogo entre poderes rinda mejores frutos, además un avance más rápido en la solución de los problemas y necesidades de la población.

¹³ Gaceta parlamentaria, 24 de abril de 2002, pp. 29-36.

¹⁴ Rossell, Mauricio, Op. Cit., pp. 277

Para fortalecer al Legislativo es necesario una real transformación en los tres poderes que permitan un mayor equilibrio, partiendo de una división y colaboración entre los tres y que responda a la contemporaneidad de un país mucho más protagónicos no sólo en el ámbito del fortalecimiento del Poder Legislativo, sino desde la perspectiva del desarrollo del federalismo. Hay que recordar que la naturaleza del trabajo legislativo, sus productos y la calidad del debate que se desarrollo al interior de la institución parlamentaria dependen, en gran medida de su organización, estructura y funcionamiento.¹⁵

A partir de los elementos expuestos, podemos ver que la estructura interna inaugurada a partir de 1999 con la última reforma a la Ley Orgánica se propició una configuración estructural difusa, en la que las principales facultades de gobierno de la asamblea se distribuyen en diferentes órganos, con ello la dispersión es sólo superficial debido a que se debe considerar que la Junta y la Conferencia están bajo el control de los coordinadores de los grupos parlamentarios, la mayoría de las facultades de gobierno de la cámara se concentra en manos de un grupo de personas tan grande como partido políticos están representados.

Finalmente, vemos que durante en el último año de trabajo, se ha dado una campaña donde se dice que hay un franco enfrentamiento entre el Ejecutivo y la cámara baja principalmente entre los grupos parlamentarios y el Ejecutivo.

La crítica ha desfavorecido a los congresistas por el bajo desempeño del Congreso, debido a esto, la política y la legislación en el recinto se ha

¹⁵ Rossell *ibídem*, pp. 289

convertido en algunos asuntos meramente de buenas voluntades y de buenos deseos. Para algunos expertos como Carlos Casillas, parecería que todas estas circunstancias configuran un escenario de alta conflictividad entre poderes y muy cercano a la parálisis. Sin embargo desde otra perspectiva las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo se encuentran dentro de los parámetros normales y cercanos a lo que ocurre en otras democracias.¹⁶ En este sentido, cabe decir que esto se vuelve un hecho relevante ya que la modernización legislativa que hasta hoy ha mostrado el propio presidente ha evitado saturar la agenda del congreso para reducir así las probabilidades de un fracaso legislativo a la larga.

Si bien podemos ver que el legislativo ha propiciado un acotamiento en el poder presidencial, vemos que el conjunto de reglas vigentes ya no responde al nuevo pluralismo debido a que la toma de decisiones quedó centralizada en un grupo especificado por las mismas normas establecidas en la Ley Orgánica, donde el gobierno interno ha encabezado el papel de otro partido político, esas reglas han sido disfuncionales para un Congreso altamente plural y con el esquema de un gobierno dividido, por ello mucho de lo que se ha dicho en el debate entre poderes es la necesidad de contar con un Congreso que provea una estimulación en la cooperación entre poderes aún cuando la diversidad de opiniones no logre un acuerdo, se tenga la capacidad de proveer los mecanismos que garanticen un consenso para mejorar el desempeño del Congreso mexicano.

Es precisamente en este sentido que una de las propuestas más estudiadas entre los investigadores y conocedores del tema ha sido la reelección inmediata de los diputados. En México hasta hoy la no-

¹⁶ Casillas, Carlos Enrique, "Adiós al gran Legislador", en **Voz y Voto**, no. 111, 15 de mayo de 2002, pp. 23-24

reelección se acepta por su capacidad de facilitar la consecución de acuerdos en el naciente sistema político, debido a que la conformación de candidatos pasó a ser una facultad del poder central, que marginaba a la oposición. Los resultados de esta limitación han sido negativos y propiciado un desequilibrio insano en las relaciones entre el Poder ejecutivo y el Legislativo, favoreciendo el control del primero sobre el segundo.

Sin embargo, se han profundizado los análisis para ver las ventajas de la reelección consecutiva, una de ellas y la más importante es que permitiría la especialización y profesionalización de los miembros del Congreso. El resultado sería una estabilidad en la composición de las comisiones de trabajo, desarrollando al mismo tiempo una independencia en el mismo que garantice un papel activo en la formulación de las políticas públicas, con ello se dejaría de lado el papel incipiente que tiene los miembros de las comisiones como meros delegados de los grupos parlamentarios, o como agentes portadores de ideologías de sus partidos.

El papel de los partidos políticos y de la cámara baja ahora es estudiar los alcances de esta propuesta, sentar las bases de nuevas reglas que logren hacer funcional este proceso, al mismo tiempo que los partidos políticos debe analizar sus leyes internas y garantizar la continuidad de los diputados que están en el recinto, todo esto para no caer en una desigualdad de reglas que detengan el proceso democrático y que garanticen el equilibrio entre poderes de manera real en la que el Ejecutivo proponga y el Legislativo disponga como se ha venido mencionando.

Con todo lo analizado anteriormente vemos que el Congreso no se ha transformado en un contrapeso político verdadero, todavía no asume a cabalidad las facultades que le competen, todo como resultado de la subsistencia de obstáculos institucionales que han minado su eficacia, así como lagunas, deficiencias y contradicciones en toda la normatividad que hasta ahora es aplicable. Es decir que a pesar de frenar el excesivo poder que había adquirido el ejecutivo, la cámara baja no se muestra como el principal iniciador de las leyes, queda aún el enfrentamiento y la centralización de las decisiones en los grupos parlamentarios.

El problema actual radica en las posibilidades de la construcción de un escenario democrático que no sólo resuelva eficazmente la pluralidad política representada en la Cámara sino que también conjugue armónicamente a los sistemas electorales y de partidos con el sistema de gobierno, de manera que no hagan naufragar a la incipiente democracia, ya que el diseño actual puede crear incentivos para que los representantes políticos adquieran más conciencia de que su representación es para la nación y no para los intereses partidistas.

Ante esto las reformas a la ley orgánica con respecto a la funcionalidad quedan pendientes y mientras tanto se espera una propuesta que logre equilibrar las fuerzas al interior del recinto que refleje una funcionalidad, una gobernabilidad del sistema político y la representatividad institucional de la diversidad social de tal manera que pueda exigirle cuentas al Ejecutivo y no profundice en un centralismo típico del sistema político hasta hoy construido.

CONCLUSIONES.

La transición democrática, mostró la necesidad de un verdadero equilibrio de poderes. Este equilibrio de poderes, durante la Gran Comisión se plasmó de manera pragmática, es decir, en lugar de ser una ideología revolucionaria sólo benefició a la clase política perteneciente al PRI. Con ello damos cuenta de que la Gran Comisión no sólo ayudo a mantener en el poder a una élite partidista, sino que vino a retrasar la instauración de un régimen democrático y plural.

Esto se refiere a la relación entre el gobierno, los partidos y sus grupos parlamentarios. La antigua forma de relación entre el gobierno y su partido, que caracterizo el largo período de dominio del PRI, ha resultado intransferible en la nueva etapa. Ya que el PAN se encuentra muy lejos de la unidad y lealtad al jefe del Ejecutivo que en el anterior régimen se convirtió en la primera regla, de esa relación. Por su parte la ausencia de mayoría absoluta en la Cámara ha producido un cambio cualitativo en la relación entre las burocracias partidistas y los legisladores; estos últimos no asumen ni aceptan la anterior relación de disciplina de lealtad hacia sus dirigentes de partido, y éstos han perdido capacidad de mando sobre las burocracias

Los partidos empezando por los tres de mayor densidad electoral, han devenido en maquinarias al servicio de candidatos externos, tráfugas multipartidistas. El monopolio del registro de candidatos ha derivado en prácticas indeseables para un sano desarrollo democrático: al candidato le interesa el cargo; al partido, los votos, que dan derecho a prerrogativas. En tales condiciones, el legislador no tiene mayor compromiso con el partido que lo postuló. La identidad y la disciplina que

dan lugar al espíritu de cuerpo se diluyen; se imponen visiones e intereses personales. Ni los coordinadores de las bancadas legislativas ni los dirigentes partidistas pueden negociar y comprometerse.

Sin duda, la apertura electoral marcó el nuevo esquema del gobierno en transición democrática, lo que orilló a reformar la Ley Orgánica del Congreso, para establecer un gobierno interno plural que se ha venido transformando de acuerdo al tiempo y a la necesidad de los propios intereses partidistas, ante un sistema donde hay un gobierno diferente, nuevos partidos políticos, además de nuevas instancias que hacen necesario un equilibrio real de poderes.

El trabajo del Ejecutivo se ha ido acotando en el sentido de que sus iniciativas no pasen con la misma facilidad, como lo hacían décadas atrás. El gobierno interno marca las nuevas reglas de una democracia incipiente, en donde resaltamos dos aspectos importantes: uno, la pugna entre los partidos políticos y el Ejecutivo, lo cual, representa una transformación en el trabajo legislativo, y por otro lado, se encuentra el interés partidista entre los grupos parlamentarios que quieren conservar el poder en las próximas elecciones del 2003.

Finalmente el fortaleciendo del legislativo sigue en pie, buscando dar todavía una identidad política, al llamado equilibrio de poderes, en un contexto donde se entienda la autonomía que debe gozar el sistema legislativo como tal, y en el cual se consolide la democracia, dentro de la Cámara de Diputados.

Por lo anterior, sabemos que para fortalecer al legislativo se necesita una reforma de fondo: en el tiempo de cada legislatura , ya que es muy

corto y tanto los partidos como los diputados pierden tiempo y funcionalidad al no contar con un cuerpo técnico especializado. Por ello, vemos necesario el estudio y análisis de la reelección consecutiva, ya que, la eficacia y funcionalidad es una de las principales tareas de todos los parlamentos, sin embargo, esta discusión quedará pendiente al ser este un tercer años electoral para los diputados, aspecto más importante, que deja de lado la importancia de las normas internas de ésta Cámara.

Es posible que con el tiempo las resoluciones puedan ser menos apresuradas, y algo más importante no ser sujetas a la carga partidista que hasta hoy domina. Los legisladores deben trabajar bajo un velo en donde cualquier circunstancia sea la que sea las leyes dispongan el mejor resultado posible.

BIBLIOGRAFÍA

- ◆ Becerra, Pablo Javier, "La problemática de la representación en el sistema electoral mexicano" en Polis 96, UAM-I.
- ◆ Bejar, Luisa, La (Re)institucionalización del Poder legislativo en México, FCPS, UNAM, 2001.
- ◆ Berlín, Valenzuela Francisco, Derecho Parlamentario, FCE, México, 1995.
- ◆ Casar, Amparo, La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y Cohesión partidaria, CIDE, México, 2000,
- ◆ Hernández Chávez, Alicia, La nueva relación entre el legislativo y el ejecutivo. La política económica 1982-1997, El Colegio de México FCE 1998.
- ◆ Huntington, Samuel, "El orden político en las sociedades en cambio", Paidós, México 1968
- ◆ Loeza, Soledad, "Oposición y Democracia", en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no. 11, IFE, México, 1996
- ◆ Lujambio, Alonso, Federalismo y Congreso en el cambio político en México, UNAM, México, 1996.
- ◆ _____, El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana, Océano, México, 2000
- ◆ Molinar Horcasitas, Juan (1991), El tiempo de la legitimidad, cal y arena, México.
- ◆ Nacif Hernández, Benito, "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México", en Pérez Germán y Martínez Antonia, La Cámara de Diputados, Porrúa, México, 2000.
- ◆ Pedroza de la Llave, Susana T., "Una valoración de la Cámara de Diputados organización interna, funcionamiento y principales funciones", en Pérez Germán y Martínez Antonia, La Cámara de Diputados en México, Porrúa, México, 2000.
- ◆

- ◆ _____, **El control del gobierno: función del poder legislativo**, INAP, México, 1996.
- ◆ Roseell, Mauricio, **Congreso y Gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional**, Porrúa, México, 2000
- ◆ Sartori, Giovanni, **Ingeniería constitucional comparada**, FCE, México, 1994.
- ◆ Paoli Bolio, Francisco, **La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura**, Porrúa, México, 2000
- ◆ Pérez Germán y Martínez Antonia, (compiladores), **La Cámara de Diputados en México**, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, México, 2000.
- ◆ **Origen, Evolución y Actualidad de la Gran Comisión de la H. Cámara de Diputados**, en Cuadernos de Apoyo, Sistema Integral de Información y Documentación, México, 30 mayo, 1995
- ◆ Sayeg Helú, Jorge, **El poder Legislativo Mexicano**, Trillas, México 1991

HEMEROGRAFÍA

- Enrique Casillas, Carlos. "*Cambio y Continuidad en las relaciones Ejecutivo-Legislativo*", en **Diálogo y Debate**, México, 1999.
- Camacho Solís, Manuel, "*Los nudos históricos del sistema político mexicano (1928-1977)*"_en **Foro Internacional**, Vol. XVII, no.4 México, 1977.
- Carbo Teresa "*¿Cómo habla el poder legislativo en México?*" **Revista Mexicana de Sociología** no. 2 abril-junio de 1987.
- **Crónica Legislativa** (1992), Órgano de información de la LV Legislatura H. Cámara de Diputados, No.2 mayo, México
- _____(1992), Órgano de información de la LV Legislatura H. Cámara de Diputados, No.3 junio, México.

- _____ 1992), Órgano de información de la LV Legislatura H. Cámara de Diputados, No.5 septiembre-noviembre, México
- _____ 1992), Órgano de información de la LV Legislatura H. Cámara de Diputados, No.9 junio-julio, México.
- _____ (1994), Órgano de información de la LV Legislatura H. Cámara de Diputados, No.13 enero marzo, México
- _____ (1994), Órgano de información de la LV Legislatura H. Cámara de Diputados, No.14 abril-junio, México
- _____ (1994), Órgano de información de la LV Legislatura H. Cámara de Diputados, No. 15, 1/julio/28 agosto, México
- _____ (1994), Órgano de información de la LV Legislatura H. Cámara de Diputados, No. 16, septiembre, México.
- **Diario de los Debates**, LVII Legislatura, México, jueves 4 de septiembre de 1997.
- _____, LVII legislatura, México, jueves 30 de abril de 1998
- _____, LVII legislatura, México, 22 de abril de 1999.
- Espinoza Toledo Ricardo, "La relación ejecutivo-legislativo en la LVII legislatura", en **Diálogo y Debate**, México, 1999.
- _____, "Superpresidencialismo y régimen presidencial en México", en Merino Mauricio (coordinador), **La Ciencia política en México**, FCE, 1999.
- Jáuregui César, "Las nuevas relaciones entre poderes", en **Diálogo y Debate**, México, 1999.
- Lujambio, Alonso. "De la hegemonía a las alternativas. Diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México", en **Política y Gobierno**, II, 1995;
- Santiago Castillo, Javier, "El poder legislativo: de la hegemonía al pluralismo", en **Diálogo y Debate**, México, 1999.

- Paoli Bolio, Francisco, "La nueva ley Orgánica del Congreso", en **Quórum**, enero-febrero 2000, LVII legislatura Cámara de Diputados.
- _____, "Fortalecimiento del Legislativo", en **El Universal**, México, 8 de febrero de 2002,
- Secundino, Freddy, "Cámara de Diputados, composición incógnita", en **Epoca**, 15 de mayo, 2000.
- Voz y voto, No. 91, 15 de septiembre de 2000, pp. 4-13
- _____, No. 107, 15 de enero de 2000, pp. 19-29.
- _____, No. 110, 15 de abril 2002, pp. 42-45
- _____, No. 111 15 de mayo de 2002 pp. 12-32
- _____, No. 112, 15 de junio de 2002, pp. 10-11
- _____, No. 113, 15 de julio de 2002, pp. 17-22.
- Zucamar Edmundo, "Reforma del Estado" en **Debate legislativo**, diciembre número 29, 2000

TEXTOS CONSTITUCIONALES

- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 1990.
- Cámara de Diputados LV Legislatura *Dictamen con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* México. 1992.
- Cámara de Senadores, *Minuta del Decreto que modifica y Adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México D.F, Salón de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores. 6 de julio de 1994.
- Acuerdo parlamentario, Diario de los Debates, 7 de noviembre de 1991,

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

- Dictamen de primera lectura de la **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**, 7 de diciembre de 1992
- Dictamen de primera lectura de la **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**, el 8 de diciembre de 1992.
- Informe de la Comisión de régimen Interno y Concertación Política LV Legislatura, H. Congreso de la Unión, 1997
- Ley Orgánica del H. Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos 1997
- Ley Orgánica del H. Congreso general de los Estados Unidos mexicanos, 1999.